"GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK" BILDUMA

COLECCIÓN "JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS"

HERRITARRENGANDIK HURBILAGO EGONGO DEN ADMINISTRAZIORANTZ AURRERA EGITEKO TRESNAK

INSTRUMENTOS PARA AVANZAR HACIA UNA ADMINISTRACIÓN MÁS CERCANA A LA CIUDADANÍA

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo
www.ararteko.eus

25

25

“GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK” BILDUMA

COLECCIÓN “JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS”

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

HERRITARRENGANDIK HURBILAGO EGONGO DEN ADMINISTRAZIORANTZ AURRERA EGITEKO TRESNAK

INSTRUMENTOS PARA AVANZAR HACIA UNA ADMINISTRACIÓN MÁS CERCANA A LA CIUDADANÍA

XL. Uda Ikastaroak
XL Cursos de Verano

XXXIII. Europar Ikastaroak – UPV/EHU 2021
XXXIII Cursos Europeos – UPV/EHU 2021

Vitoria-Gasteiz
2021

Lan hau Aitortu.4.0 Nazioartekoa (CC BY 4.0) lizentziapean dago

Lan honen **bibliografia-erregistroa** Arartekoko liburutegiaren katalogoan aurki daiteke

Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:
- web gunean
- posta elektronikoz eskatuz
- aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean,
  idatziz (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo telefonoz (945 13 51 18)

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Un **registro bibliográfico** de esta obra puede consultarse en el catálogo de la biblioteca del Ararteko

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:
- en la web
- mediante solicitud por correo electrónico
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas,
  por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

ARARTEKO
Diseinua, maketazioa eta inpresioa / Diseño, maquetación e impresión:
GU design

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

AURKIBIDEA
ÍNDICE

Aurrekoa ikusi
Vista anterior

HASIERA / *APERTURA*..... 11
(**Manuel Lezertua -** Ararteko*a / Ararteko)*

I. PONENTZIA / *PONENCIA I*:

***¿CÓMO HA RESPONDIDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LAS NECESIDADES CIUDADANAS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19? DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE MEJORA*..... 17**
(**Carles Ramió -** Erakundeen Plangintza eta Ebaluazioko errektoreordea. Politika- eta Administrazio-Zientziako katedraduna, Pompeu Fabra Unibertsitatean / *Vicerrector de Planificación y Evaluación Institucional. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra)*

II. PONENTZIA / *PONENCIA II*:

***TRANSFORMACIÓN DIGITAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHOS DE LA CIUDADANÍA*..... 37**
(**Rafael Jiménez -** Unibertsitateko katedraduna (akreditatua). Administrazio Publikoetako aholkularia **/** *Catedrático de Universidad (acreditado). Consultor de Administraciones Públicas)*

I. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA I*:

HERRITARREN ESKUBIDEAK ETA ADMINISTRAZIO DIGITALA / *DERECHOS CIUDADANOS Y ADMINISTRACIÓN DIGITAL*

- ***TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y ATENCIÓN CIUDADANA. LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO VASCO*..... 75**
  (**Javier Bikandi -** Herritarrentzako Arretarako eta Zerbitzu Digitaleko zuzendaria. Eusko Jaurlaritzaren Gobernantza Publiko eta Autogobernuko Saila / *Director de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales. Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco)*

II. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA II:*

INFORMAZIOA ETA GARDENTASUNA ADMINISTRAZIO PUBLIKOETAN. HERRITARREN KONFIANTZA OINARRITZAT HARTZEA / *INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PRESUPUESTO DE CONFIANZA CIUDADANA*

- ***INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PRESUPUESTO DE CONFIANZA PÚBLICA*..... 87**
  (**Joaquín Meseguer -** Gaztela eta Leongo Juntako Gardentasuneko zuzendari nagusia / *Director general de Transparencia de la Junta de Castilla y León)*
- ***LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO OPORTUNIDAD PARA LA RECUPERACIÓN DE LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA*..... 93**
  (**Elisabet Samarra -** Informazio Publikoa Eskuratzeko Eskubidea Bermatzeko Batzordeko presidentea / *Presidenta de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública)*

- *INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PRESUPUESTO DE CONFIANZA PÚBLICA* 103
  (**Miguel Ángel Blanes -** Valentziako Erkidegoko Síndic de Greugeseko teknikari juridikoa / *Técnico jurídico del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana)*

III. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA III*:

ADMINISTRAZIOA HERRITARREI HURBILTZEKO TRESNAK: HIZKUNTZA ETA KOMUNIKAZIOA HOBETZEA / *HERRAMIENTAS PARA ACERCAR LA ADMINISTRACIÓN A LA CIUDADANÍA: MEJORA DEL LENGUAJE Y DE LA COMUNICACIÓN*

- *HABLAR CON LOS CIUDADANOS. LA HISTORIA QUE CONTAMOS Y LA QUE ESCUCHAMOS* 111
  (**Reinier van Zutphen -** Nationale Ombudsman, Herbehereak / *Nationale Ombudsman, Países Bajos)*
- *HACER MÁS COMPRENSIBLE EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO* 119
  (**Burkhard Margies -** Administrazio Komunikazioko Institutua, Speyer / *Instituto de Comunicación Administrativa, Speyer)*
- *INFORMACIÓN PÚBLICA ACCESIBLE: POR QUÉ LA NECESIDAD DE LA LECTURA FÁCIL SE HA HECHO MÁS EVIDENTE EN TIEMPOS DE PANDEMIA* 127
  (**Blanca Mata -** Euskadiko Irakurketa Errazeko arduraduna / *Responsable de Lectura Fácil Euskadi - Irakurketa Erraza)*

AMAIERA / CLAUSURA **133**
(**Inés Ibáñez de Maeztu -** Ararteko aren ondokoa / *Adjunta al ararteko)*

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

HASIERA
APERTURA

Aurrekoa ikusi
Vista anterior

Lehenbizi, agur eta ongi etorri hizlariei eta fisikoki nahiz streaming bidez hemen gurekin dauden guztiei, EHUren Uda Ikastaroen barruan Arartekoak antolatutako ikastaro honetan. Eskerrak eman nahi dizkiot bereziki José Luis de la Cuestari, Uda Ikastaroak Fundazioko Egitarau Batzordeko burua baita, hemen egoteagatik eta ikastaro hau egin ahal izateko eman digun laguntzeagatik.

2020ko edizioan bezalaxe, aurtengoa ere ikastaro atipikoa da, COVID-19aren ondorioz murgilduta gauden egoera berezi-berezi honengatik. Hori dela eta, ikastaro honetarako, formatu hibridoaren alde egin behar izan dugu apustu aurrez aurreko jende-kopuru txikiagoa berdindu ahal izateko, segurtasun-tarteak eta osasun-protokoloak bermatu behar baitira. Horrela, ahalik eta pertsona gehienei zabaldu diegu parte hartzeko aukera, gure uda

Quiero, en primer lugar, saludar y dar la bienvenida a los y las ponentes y a todas las personas que nos acompañan, tanto físicamente como en streaming, en este curso organizado por el Ararteko, en el marco de los Cursos de Verano de la UPV/EHU. Quiero agradecer muy especialmente la presencia de José Luis de la Cuesta, presidente del Comité de Programa de la Fundación Cursos de Verano, y su colaboración y apoyo para que este curso pueda celebrarse.

Al igual que en la edición de 2020, este vuelve a ser un año y un curso atípico por las especialísimas circunstancias en las que estamos inmersos a consecuencia de la COVID-19. Por ello, también hemos debido apostar por el formato híbrido para el curso, para poder conjugar la menor asistencia presencial ante la necesidad de garantizar las distancias de seguridad y los protocolos de salud, y abrir la posibilidad de asistencia a un mayor número de personas, como viene

ikastaroetan ohikoa denez. Izatez, hizlari batzuek ere birtualki esku hartzea aukeratu dute.

Ongietorri beroa opa dizuet denoi, fisikoki edo birtualki, edizio berri honetara.

Gure uda ikastaroen ibilbidea ezagutzen duzuenok ondotxo dakizuenez, gaiak hautatzeko orduan, ahaleginak egiten ditugu erakundean jasotzen diren norbanakoen kexen bitartez jorratzen ez diren gaiak lantzeko. Gai horiek, beraz, ezin izan dira aztertu kasu zehatz baten ikuspegitik. Adibide gisa, azken urteetan azterturiko gaiak aipatu nahiko nituzke: *Nahi gabeko bakardadea; Pertsonen eskubideak bizitzaren bukaeran; Haurrenganako sexu-abusua; Europa, asilo lurraldea?; edo Euskal gazteen zailtasunak beren hiritar eskubideak egiaz baliatzeko*.

Edizio honetan orientazio hori aldatu egin da eta kexetan behin eta berriz agertu den gai bat jorratu nahi izan dugu. Izurriaren hasieratik, Ararteko kexak eta kontsultak jaso ditu administrazioak herritarrak artatzeko zituen arazoei buruz, eta, ezinbestean, 2020ko azaroaren 5eko Gomendio Orokorra egin eta bidali behar izan genuen, non *herritarrenganako arreta indartu beharra aztertu zen*.

siendo habitual en nuestros cursos de verano. De hecho, también algunas de las personas ponentes han optado por intervenir de forma virtual.

A todos y todas, nos acompañéis física o virtualmente, os deseo una bienvenida calurosa a esta nueva edición.

Como ya sabéis quienes conocéis la trayectoria histórica de nuestros cursos de verano, en la elección de los temas, tratamos de abordar cuestiones que habitualmente no son abordadas a través de las quejas o reclamaciones individuales que se reciben en la institución, y que, por tanto, no se han podido analizar desde el caso concreto. A modo de ejemplo, quisiera citar las temáticas abordadas en los últimos años: La soledad no buscada; Los derechos de las personas al final de la vida; El abuso sexual infantil; Europa, ¿tierra de asilo?, o Dificultades de la juventud vasca para el ejercicio efectivo de sus derechos de ciudadanía.

En esta edición, esta orientación se ha modificado y hemos querido abordar un tema que sí que ha estado presente, y bien presente, en las quejas recibidas. Desde el inicio de la pandemia el Ararteko ha venido recibiendo quejas y consultas relacionadas con los problemas en la atención a la ciudadanía por parte de la administración, lo que forzosamente condujo a la elaboración y la emisión de la Recomendación General 4/2020 de 5 de noviembre de 2020, en la que se aborda la necesidad de reforzar la atención ciudadana.

Aipatu berri ditudan kexetan, gehiegitan aipatzen zen ezinezkoa zela administraziora fisikoki iristea, bizirik irauteko prestazio ekonomikoak eskatzera. Beste zenbaitetan, berriz, adierazten zen ezinezkoa zela zegokion administrazioarekin harremanetan jartzea, hainbat arrazoirengatik: baldintza teknologikoak eskatzen zirelako (lortu ezinak kexa egiten zuen herritar zehatzarentzat), ekipamendua eskuraezina zelako, eskatutako datuak eskuratu ezinak, etxean Wifirik, ordenagailurik edo eskanerrik ez zeukatelako eta, horren ondorioz, ezin zituztelako formulario elektronikoak bete, ezta ezer zuzentzeko gestiorik egin ere. Kasu batzuetan, aurreko horiei beste zertzelada bat ere gehitzen zitzaien: hizkuntza ondo ez jakitea, edo askoz egoera larriagoak, adibidez, genero-indarkeriaren biktimenak.

Izapide zehatzei dagokienez, honako hauen tramitazioaz mintzo naiz: diru-sarrerak bermatzeko prestazio ekonomikoak, gizarte-larrialdietarako laguntzak eta etxebizitzarako prestazio ekonomikoa (DSBE, EPO, GLL, EPE [1]), bizitzeko gutxieneko errenta (BGE), ABEEEak izapidetzea [2], langabeziagatiko prestazio ekonomikoak edo Gizarte Segurantzako Institutu Nazionala (GSIN), atzerritarren lan- eta egoitza-baimenak, udal erroldan izena emateko eskaerak eta beste izapide administratibo edo erabaki judizialak. Horiek guztiek zuzeneko eragina zuten aipaturiko prestazio-eskaeretan.

Las quejas a las que vengo de hacer referencia se hacían eco en demasiadas ocasiones de la imposibilidad de acceder físicamente a la administración para solicitar prestaciones económicas de subsistencia. En otras ocasiones a la dificultad, véase imposibilidad de comunicarse con la administración correspondiente en razón de los requisitos tecnológicos exigidos, inaccesibles para el ciudadano concreto reclamante, equipamiento de imposible disposición, imposibilidad para acceder a los datos solicitados, carencia de Wifi, ordenador o escáner en casa, de forma que no se podían completar los formularios electrónicos ni hacer gestión alguna de subsanación. En algunos casos, se daba la circunstancia añadida de no dominar el idioma, o bien se trataba de situaciones muy graves como las de las víctimas de violencia de género.

En cuanto a los trámites concretos, estoy refiriéndome a la tramitación de las prestaciones económicas de garantía de ingresos, de emergencia social y de vivienda (RGI, PCV, AES, PEV [1]), el ingreso mínimo vital (IMV), tramitación de los ERTE [2], las prestaciones económicas de desempleo o del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), las autorizaciones de trabajo y residencia de las personas extranjeras, solicitudes de inscripción en el padrón municipal y otros trámites administrativos o decisiones judiciales que afectaban directamente en las anteriores solicitudes de prestaciones.

[1] Diru-sarrerak bermatzeko errenta, etxebizitzarako prestazio osagarria, gizarte-larrialdietarako laguntzak eta etxebizitzarako prestazio ekonomikoa.

[2] Aldi baterako enplegu-erregulazioko espedientea.

[1] Renta de garantía de ingresos, prestación complementaria de vivienda, ayudas de emergencia social y prestación económica de vivienda.

[2] Expediente de regulación de empleo temporal.

Ezagutu ditugun egoerak eta Arartekoak administrazio digitalaz eta herritarrekiko harremanez egindako azterlanean (bukatu berria) orain hilabete batzuk jada sumatzen zirenak kontuan hartuta, ziur gaude zenbait tresna jarri behar direla administrazioa herritarrei hurbiltzeko.

Beraz, elkarrekin gogoeta egin behar dugu gai honen gainean: administrazio publikoek zer ekintza hasi edo areagotu behar dituzten, haietara joan behar duten edo joan nahi duten pertsonengandik gertuago egoteko. Era berean, gardentasunerako eta herritarrei informazio eta komunikazio argia emateko behar diren neurrietan sakondu behar da, administrazioen eta administratuen artean harreman eta komunikazio errazak ahalbidetzeko.

Horretarako, bi egun hauetan eskura izango ditugu aditu-talde ugari baten (zehazki, 13 adituren) ekarpenak, eskarmentua eta ezagupen zabalak. Orobat, gurekin daude Arartekotik kanpoko beste moderatzaile batzuk, horiek ere garrantzitsuak lantzen ari garen arloan.

Gai hau ardura zaien baina etortzerik izan ez duten pertsonek ikastaro hau nola egin den jakin dezaten, Arartekoaren gizartesareetan elkarri eragiten aritu gara, eta material guztiak gure web orrian ematen ditugu. Bertan txertatu dira eskura geneuzkan aurkezpenak eta ponentziak. Gainera, horiekin guztiekin, erakunde honek argitalpen bat aterako du gero.

Las situaciones que hemos conocido, junto con las conclusiones que ya se intuían hace meses en el estudio del Ararteko sobre administración digital y relaciones con la ciudadanía, que acabamos de finalizar, nos han llevado a la convicción de la necesidad de abordar los instrumentos para acercar la administración a la ciudadanía.

Se trata, por lo tanto, de reflexionar juntos sobre aquellas acciones a emprender o intensificar por parte las administraciones públicas para favorecer la cercanía de las personas que deben o desean acudir ante las mismas. Se trata, así mismo, de profundizar en las necesarias medidas de transparencia, información y comunicación clara a la ciudadanía para favorecer unas relaciones y una comunicación fluida entre administraciones y administrados.

Para ello contaremos, durante estas dos jornadas, con las aportaciones, experiencia y amplios conocimientos de un nutrido grupo de personas expertas, concretamente 13. Asimismo, nos acompañarán como moderadoras otras personas externas al Ararteko igualmente relevantes en el ámbito que abordamos.

Con el objetivo de posibilitar que las personas interesadas en este tema que no han podido asistir conozcan el desarrollo del curso estamos interactuando en las redes sociales del Ararteko, y facilitamos todos los materiales en nuestra página web, en la que se han incorporado las presentaciones y ponencias de las que disponíamos. Con todas ellas, además, esta institución realizará una publicación posterior.

Ongietorri- eta aurkezpen-hitz labur hauek ezin ditut amaitu, ez amaitu behar ere, aukera hau baliatuta, nire esker ona adierazi gabe euskal administrazio publikoetan eta gizarte zibilean konpromiso eta erantzukizun handiz lan egiten duten pertsona guztiei, beraien lanetan herritarrak erdigunean egon daitezen, "inor atzean ez uztea" premisari zentzua emanez. Administrazioei berei ere helarazten diet nire esker ona, izan ere, hilabeteak, urteak daramatzate oso egoera konplexuetan lan egiten, aurrez ezin suma daitezkeenetan, egoera ezezagun batek gaindituta, eta, oro har, zentzuzko erantzuna eman dute.

Horregatik dira hain garrantzitsuak adituen, erakundeen eta gizarte-erakundeen presentzia eta ekarpenak. Horregatik hornitu nahi izan dugu eduki horretaz topaketa hau, batez ere parte hartzera bultzatzeko topaketa izatea nahi dugulako. Milesker denoi, ikastaroko helburuak bete ahal izateko eman diguzuen laguntzagatik.

Eskerrik asko.

No puedo ni debo finalizar estas breves palabras de bienvenida y presentación sin aprovechar la ocasión para manifestar mi testimonio de gratitud a todas las personas que desde las administraciones públicas vascas y de la sociedad civil trabajan con un gran compromiso y responsabilidad personal para que la ciudadanía ocupe un espacio central en el ejercicio de sus tareas, dotando de contenido a la premisa de "no dejar a nadie atrás". Hago también extensible mi reconocimiento a las propias administraciones que llevan meses, años, trabajando en situaciones muy complejas e imprevisibles, sobrepasadas por una situación inédita, ante la cual, con carácter general, han dado cabal respuesta.

Por ello es tan importante su presencia y sus aportaciones: las de las personas expertas, la de las instituciones y organizaciones sociales. A ello obedece el contenido que hemos querido dar a este encuentro, que pretendemos sea eminentemente participativo. Gracias a todas y todos por su colaboración para que podamos cumplir con los objetivos del curso.

Eskerrik asko.

Manuel Lezertua

Arartekoa / *Ararteko*

I. PONENTZIA
PONENCIA I

¿CÓMO HA RESPONDIDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LAS NECESIDADES CIUDADANAS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19? DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE MEJORA

Carles Ramió

Erakundeen Plangintza eta Ebaluazioko errektoreordea. Politika- eta Administrazio-Zientziako katedraduna, Pompeu Fabra Unibertsitatean

Vicerrector de Planificación y Evaluación Institucional. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra

Aurrekoa ikusi
Vista anterior

1. Introducción

La crisis sanitaria, económica, social y laboral derivada de la pandemia de la COVID-19 lleva ya un año y medio de vigencia. Quedan todavía unos meses más para acabar de superar la crisis sanitaria y llevará varios años más superar la crisis económica, social y laboral. Analizar cómo ha respondido la Administración Pública a las necesidades de los ciudadanos durante una crisis que se ha prolongado durante tanto tiempo es difícil y es obvio que el balance general es de luces y sombras. Las administraciones públicas en España han acertado en algunas de sus respuestas a modo de políticas y servicios, y han fallado en muchas otras, algunas de ellas de manera estrepitosa. Los fallos derivados de decisiones políticas y de las carencias en los aparatos administrativos no son solo propios de España, sino que las han compartido otros muchos países. De todos modos, hay algunos fracasos que han sido especialmente relevantes en nuestro país y no tanto en los países de nuestro entorno a los que nos podemos comparar.

En este apartado quiero resaltar dos grandes aciertos de las instituciones públicos en el cuidado y atención a su ciudadanía y tres grandes déficits en los que nuestras administraciones públicas no han estado a la altura del enorme reto al que se enfrentaban. Una característica hispana es que nos movemos en los extremos tanto en términos negativos como positivos. En su momento fuimos el país con más contagios y muertes de todo el mundo (con las sucesivas olas de la pandemia estos datos se moderaron y ahora España está en una situación mucho menos extrema), el país con más contagios y muertes en las residencias de ancianos (muy cerca de Francia e Italia). Pero también hemos sido el país que ha vacunado más rápido del mundo para alcanzar y superar el simbólico 70 por ciento de la población, y el primer país del mundo (dato bastante desconocido para la ciudadanía) que ha mantenido menos tiempo las escuelas de primaria y de secundaria cerradas (o a la inversa, que más tiempo las ha mantenido abiertas presencialmente y con una docencia casi normal). La verdad es que no genera mucha confianza ni seguridad residir en un país de extremos y a uno le agradaría más estar en un perfil mediano alto en todos los indicadores, sin necesidad de ser el primero en ninguno de los ítems vinculados a los servicios y administraciones públicas. Pero es lo que hay.

Luces:

1. Vacunación: El proceso de vacunación en España ha sido un éxito contundente. España es el país que ha logrado una vacunación más rápida en su primer objetivo de superar el 70 por ciento de la población. Solo Canadá y Portugal han tenido un éxito parecido. En todo caso, en términos relativos de volumen de población, España ha sido el primer país del mundo en alcanzar este elevado porcentaje de vacunación. Este logro es especialmente valioso en un contexto en el que operan 17 sistemas de salud distintos (19 con Ceuta y Melilla), ya que todos los territorios han experimentado un ritmo parecido y positivo en su proceso de vacunación (obvio que con algunas pequeñas diferencias en función del tamaño de su población). Este éxito de las administraciones públicas ha sido posible gracias a la colaboración social, ya que los ciudadanos españoles no han sido beligerantes, a diferencia de los de muchos países desarrollados, con las vacunas. Ahora el éxito habrá que redondearlo para lograr vacunar a toda la población, una vez se han detectado unos tres millones de personas que ya deberían estar vacunadas y no han dado señales de vida. Lograr la vacunación plena es imposible socialmente, pero acercarse lo máximo posible es lo que va a definir o no el éxito definitivo de este proceso de vacunación. En todo caso, la valoración deber ser ya claramente positiva.

2. Educación no universitaria: Sin duda, el mayor éxito de las instituciones públicas españolas ha sido mantener las escuelas abiertas durante todo el periodo en que se ha prolongado la pandemia (salvo los primeros meses de confinamiento total). España es el país europeo y del mundo más afectado por la COVID-19 que ha logrado mantener las escuelas más tiempo abiertas y en pleno funcionamiento. Es un caso de éxito alabado a nivel internacional. Un grupo de expertos científicos asesoró al Gobierno y presentó una propuesta de grupos burbuja para mantener las escuelas funcionando con bastante normalidad. Para su propuesta se basaron en la experiencia danesa (que no cerró las escuelas en la fase de confinamiento total) y en evidencias científicas de los campamentos de verano de 2020, donde se demostró que la trasmisión del virus en los niños era residual. Su propuesta era sólida a nivel científico, pero arriesgada a nivel social y mucho más aventurada a nivel político e institucional. Los dirigentes políticos y las administraciones públicas (Estado y CC. AA.) aceptaron el riesgo, fueron valientes, invirtieron recursos y esfuerzos institucionales (contratación de profesorado para que los grupos burbuja tuvieran reducidas dimensiones), se dejaron aconsejar por unos expertos rigurosos a nivel científico y discretos a nivel mediático. Pero el resultado de este indudable éxito es que las instituciones públicas (en este caso, Estado y CC. AA.) no se han visto reforzadas ante la opinión pública, pero, en cambio, sí los docentes, que indudablemente realizaron un trabajo extraordinario más allá de sus funciones ordinarias. Es por tanto un clásico que a la opinión pública le cueste valorar en positivo a las instituciones y a su dirección política, y, en cambio, aplaudan con entusiasmo a determinados colectivos de empleados públicos.

Sombras:

1. Cerrar la Administración durante el confinamiento: Considero que fue un grave error decidir al inicio del confinamiento el cierre total de todas las administraciones públicas. Es un error disculpable al inicio del confinamiento estricto, debido al miedo e incertidumbre y a la necesitad de evitar al máximo los desplazamientos para evitar los contagios. Pero cerrar todas las oficinas públicas fue un error simbólico y un error instrumental. Se trató de un error conceptual, ya que es difícil de justificar que estuvieran abiertos los establecimientos privados considerados servicios esenciales y la Administración Pública estuviera cerrada a cal y canto (salvo los servicios sanitarios, policiales, bomberos, fuerzas armadas, etc.). La sensación simbólica de desamparo y desesperación social se incrementó de forma innecesaria debido a este cierre. Los ciudadanos, aunque confinados, debían desplazarse para comprar los productos de necesidad y en sus paseos vieron con sus propios ojos que todas las dependencias públicas estaban cerradas. Hay instancias administrativas que jamás hubieran tenido que cerrar: registros civiles, renovación de documentos oficiales, oficinas laborales, oficinas sociales, etc. Es curioso que este tema no haya sido objeto de debate entre los expertos y entre los empleados públicos. En todo caso, estoy convencido que si hay otra pandemia, las administraciones públicas van a abrir todas sus oficinas con servicios mínimos, pero todas abiertas.

2. Una Administración digital poco amable con la ciudadanía: El cierre físico de todas las oficinas públicas se podía compensar mediante los trámites ciudadanos realizados de manera *online*. Esta opción era totalmente posible, ya que el nivel de digitalización de la Administración en España es muy elevado. Es una certeza que casi el cien por cien de los trámites que tiene que hacer la ciudadanía se pueden hacer en formato *online*. Pero, a pesar que la Administración está muy digitalizada, su talón de Aquiles reside precisamente en sus problemas y déficits en la relación con la ciudadanía por el canal digital. Hay dos grandes problemas de la Administración digital hacia los ciudadanos: el primero es que el sistema de identificación de los ciudadanos en la Administración no es muy amable y pocos ciudadanos disponían antes de la pandemia de uno de los certificados y firmas digitales para acceder a los servicios públicos *online*. Por tanto, puede considerarse una frivolidad cerrar físicamente todas las dependencias públicas cuando se sabía que muy pocos ciudadanos tenían la capacidad de poder interaccionar con la Administración por la vía digital. Además, el problema no podía solucionarse durante el confinamiento, ya que para lograr una identidad o certificado digital es imprescindible personarse físicamente en alguna dependencia pública. El segundo gran problema es que en el caso que un ciudadano posea la identidad digital, no es evidente que pueda realizar los trámites que desee con la Administración. El sistema de acceso y de tramitación digital de la mayoría de servicios no son nada fáciles, no son intuitivos y están llenos de trampas técnicamente ridículas para los ciudadanos no expertos: incompatibilidad con los navegadores, imposibilidad de adjuntar documentos por causas peregrinas

(desde el tamaño hasta el nombre del archivo), etc., y todo ello aderezado por unas instrucciones que, en muchos casos, parecen diseñadas adrede para confundir. Hay procesos administrativos básicos (gestionar un tema laboral, darse de alta en la oficina de empleo, renovar el carnet de familia numerosa, etc.) que eran sencillamente imposibles de realizar, salvo que el ciudadano tuviera competencias digitales de máximo nivel (es decir, servicios solo accesibles para unos pocos funcionarios expertos con amplias competencias digitales) y una paciencia fuera de lo común.

3. Entre la Administración tradicional y la Administración digital (la atención ciudadana con cita previa): Cuando finalizó el confinamiento, las administraciones públicas volvieron a abrir de manera física. Algunas rápidamente, otras de manera inexplicablemente tardía. Cómo es lógico, no abrieron al cien por cien de su capacidad. Entonces se optó por un modelo híbrido digital-presencial. El ciudadano hacía el trámite digitalmente para solicitar hora para ser atendido presencialmente. Nada que objetar al modelo, pero el problema es que se dimensionaron todos los servicios a la baja (por mala planificación y probablemente por una mala negociación con los sindicatos y con los empleados públicos). La cuestión es que el dimensionamiento de plantilla que debía atender a los ciudadanos era muy escaso en efectivos y las demoras en la atención presencial eran no de días, sino de varias semanas. Esta situación hubiera sido asumible justo las semanas después del periodo de confinamiento, pero el problema es que se ha prolongado, en buena parte de las oficinas públicas, hasta ¡septiembre de 2021! La verdad es que es imposible afirmar que tenemos unas administraciones públicas orientadas al servicio al ciudadano cuando han permanecido cerradas o con unos estrictos servicios mínimos por un periodo de año y medio.

   Estos problemas se han generado por una combinación de malas decisiones políticas y, especialmente, por una excesiva protección, hasta llegar al privilegio, en los derechos laborales de los empleados públicos. A los directivos públicos les ha costado mucho exigir la presencialidad a diversos colectivos de empleados públicos y, al final, se ha resentido, y mucho, el servicio a la ciudadanía. No hay que ser injustos, la mayoría de empleados públicos ha sobretrabajado durante este año y medio. Las condiciones del trabajo en casa sobrevenido han sido tremendamente duras en horarios, en conciliación y en calidad en el espacio de trabajo. Mi admiración por esta gran mayoría de empleados públicos. Pero en este relato hay un punto oscuro vinculado a lo que se denomina Administración general o servicios generales (quedan fuera, por tanto, la educación, la sanidad, los cuerpos policiales, servicios sociales de atención, etc.), que tiene relación con aquellos empleados que se han quedado en casa, recibiendo el cien por cien de su retribución y que no podían por su perfil profesional o no querían hacer teletrabajo. Nunca se va a saber el porcentaje real de este colectivo de empleados públicos que ha estado más de un año en casa (algunos hasta un año y medio) sin hacer nada. No son muchos, pero se podría estimar que ha sido la situación de un 20 por ciento de los empleados públicos de servicios generales, que pueden llegar a representar un 10 por ciento de todos los

empleados públicos. El problema es que solo un 10 por ciento es una barbaridad, ya que son algo más de 300 mil empleados públicos ociosos por obligación (la mayoría) o por vocación. 300 mil empleados públicos en casa con la retribución íntegra es sangrante, si se tienen en cuenta los problemas que han tenido muchos ciudadanos para poder realizar sus trámites administrativos, trámites que eran y son vitales para los ciudadanos, y que les han generado un gran estrés personal y una sensación de soledad que es inadmisible en una Administración Pública del siglo XXI.

2. Imagen social de las instituciones ante la crisis sanitaria

Según la encuesta realizada por el CIS (2020) que analizaba la opinión de la población española sobre las instituciones durante la pandemia de la COVID-19, de marzo a octubre de 2020, las tres instituciones públicas peor valoradas por sus actuaciones en relación con la pandemia son (realizando la aritmética entre las opiniones que consideran que han mejorado o han empeorado su imagen con la crisis de la COVID-19): Gobierno de España (-42%), CC. AA. (-20%), Gobierno local (-3,7) y UE (-13%). Este estado de opinión es dinámico y seguro que de octubre a la actualidad este balance habrá cambiado, suavizando un poco la negativa valoración del Gobierno de España, mejorando mucho la valoración de las CC. AA. gracias a la exitosa campaña de vacunación y empeorando la valoración de la UE por los problemas al inicio de la campaña de vacunación. En cambio, a nivel de colectivos de empleados públicos el balance es que con la crisis de la pandemia han mejorado en su valoración: destacan los cuerpos de seguridad del Estado (Guardia Civil, +49%; Policía Nacional y Fuerzas Armadas, +43%; profesorado, +38%; y sanitarios, +25%). Por otra parte, si las administraciones públicas como instituciones fracasan con la crisis de la COVID-19 en la valoración de los españoles, las asociaciones privadas sin ánimo de lucro salen claramente favorecidas (+49%).

Más allá de que los españoles han valorado los aciertos y fracasos de las diversas administraciones públicas y del nivel de entrega de los empleados públicos, hay algunos elementos de este estado de opinión que deberían matizarse. Estas percepciones de la opinión pública no son ninguna sorpresa para los analistas, ya que los españoles siempre se han mostrado especialmente duros en su valoración de las administraciones públicas (burófobos, en términos de Eloísa del Pino). También es tradicional que la percepción ciudadana sea más dura con los centros de poder más alejados (Estado) y más benevolente con los más próximos (CC. AA. y, especialmente, ayuntamientos). En todo caso, es cierto que durante los primeros meses de pandemia el sistema institucional español apostó por un modelo centralizado que propició un desgaste evidente del Gobierno de España, periodo que coincidió, ante la novedad del fenómeno, con la concatenación de los mayores errores en la toma de decisiones y en los mecanismos intergubernamentales de coordinación (y hay que recordar que el coordinador con mando en plaza era el Gobierno de España).

Por otra parte, si la encuesta hubiera preguntado por el comportamiento de las grandes empresas, seguramente la percepción habría sido también negativa (la burofobia española no es solo con las administraciones, sino con todas las organizaciones grandes y complejas). En cambio, el tercer sector sale claramente favorecido en la opinión pública, tanto por sus indudables méritos como por su imagen de alternativa a los grandes poderes públicos y empresariales. No tengo dudas de que si se hubiera preguntado por las pequeñas empresas, su valoración positiva también hubiera sido alta. También es estructural y típico que la sociedad española tenga una percepción positiva de los empleados públicos que trabajan en la vanguardia (*front office*) de los servicios públicos: policías, docentes y personal sanitario. Y, en cambio, una tradicional valoración negativa de aquellos empleados que se encargan de la gestión interna, que son vistos como burócratas perversos en connivencia con los monstruos institucionales y con los liderazgos políticos. Finalmente, las percepciones sobre los distintos colectivos de empleados públicos también están plenamente cristalizados en la opinión pública española: en momentos de crisis, siempre, con argumentos robustos o sin ellos, valoran de manera muy positiva a los cuerpos de seguridad del Estado y a las fuerzas armadas. Con fundamento valoran el esfuerzo de los docentes y del personal sanitario, pero no deja de ser sorprendente que los docentes estén por encima de los sanitarios, cuando el nivel de esfuerzo y, especialmente, de predisposición colectiva para superar la crisis han sido bastante distintos. Por tanto, de estas percepciones no se pueden extraer grandes conclusiones, ya que es habitual que ante cualquier acontecimiento las instituciones se desgasten junto a los empleados públicos vinculados al *back office* y los empleados públicos de frontera con más *glamour* tienen elevadas valoraciones (¿y los empleados de los servicios sociales?). Si la encuesta hubiera contemplado a los bomberos, que han tenido una escasa participación en esta crisis, hubieran sido seguramente los mejor valorados. Lo mismo puede decirse con la disonancia en que en el momento que más denostaba la opinión pública al Gobierno de España, el mejor valorado era el ministro de Sanidad como máximo responsable, apreciando su buen hacer comunicativo y conciliador, pero valorando también de manera excesivamente positiva su tranquilidad y flema británica. Nada nuevo bajo el sol y siguen en boga los clichés tradicionales.

3. El valor de la descentralización

Uno de los elementos clave de aprendizaje a nivel de gestión pública de la crisis del coronavirus tiene un carácter conceptual: gestión centralizada *versus* gestión descentralizada a nivel territorial.

Ya empiezan a plantearse algunos estudios que intentan analizar el éxito o fracaso de los distintos países ante la crisis de la COVID vinculados a sus diseños políticos e institucionales. Por ejemplo, no parece que exista una correlación clara entre sistemas políticos y el tipo de reacciones institucionales ante la crisis. Por ejemplo, no ha sido determinante que un país posea un sistema presidencialista (EE. UU.), parlamentario (Gran Bretaña) o semipresidencialista (Francia). Todos los sistemas han cometido errores parecidos.

En cambio, sí parece que hay una correlación entre modelos centralizados y modelos descentralizados y la forma de atender la crisis del coronavirus. Ha llamado la atención, por ejemplo, el relativo fracaso de un modelo centralizado como el francés y el éxito del modelo federal cooperativo alemán. En el caso español, que operaba en la práctica como un modelo federal, pero sin los ingredientes institucionales imprescindibles (cooperación y lealtad entre los agentes institucionales, una cámara de representación autonómica, mecanismos de financiación, etc.), ha optado por gestionar la crisis de manera centralizada. La tensión de la crisis nos ha hecho recordar que por más descentralizado que sea nuestro país, sigue formando parte de los Estados unitarios. Seguramente no quedaba otro remedio en España que optar por un mando único para afrontar la crisis, debido al déficit de instrumentos institucionales para operar de forma descentralizada pero cooperativa. Esta crisis ha sido como un examen que nuestro modelo de Estado territorial ha suspendido. Después de la crisis habría que explorar si se opta de nuevo por un sistema centralizado (sería un inmenso error) o por apostar sin timideces por un modelo federal con todos sus ingredientes institucionales. Pero habría que diseñar un modelo federal que no solo fuera cooperativo entre Federación y Estados, sino también cooperativo con el Gobierno local, aplicando y asumiendo de manera contundente el principio de subsidiariedad. Quizás una de las mejores noticias a nivel institucional durante esta crisis ha sido cómo muchos municipios y diputaciones han mostrado un gran dinamismo en la búsqueda de protección y confort a la ciudadanía (desde la obtención de material sanitario en un mercado internacional muy complejo hasta múltiples iniciativas de apoyo social y fomento económico).

Otro ejemplo del eje centralización *versus* descentralización procede del ámbito de la salud, que representa el sector en gestión pública más moderno y más en la vanguardia en el país. No me refiero específicamente a su actualización en tecnología y especialización médica, sino a sus mecanismos modernos de gestión de carácter gerencial: contratación y compras, gestión del personal (complejidad en la gestión de cuadrantes y refuerzos ante epidemias móviles como los periodos de gripe), modelo de gestión gerencial, colaboración público-privada, etc. Es casi un mantra afirmar que España posee uno de los mejores sistemas sanitarios del mundo. Los indicadores internacionales así lo confirman. Pero el problema más relevante es que España acredita un modelo de gran calidad hospitalaria (su joya de la corona). Es, por tanto, un modelo "hospitalcéntrico", dejando a la atención médica de proximidad (centros de asistencia primaria) en una situación algo precaria y como los hermanos pobres del sistema de salud. Hermanos pobres tanto en recursos como en elementos simbólicos dentro del escalafón médico. Un médico de familia tiene mucho menos estatus que un cirujano o cualquier especialista hospitalario. La crisis del coronavirus ha puesto en crisis un modelo excesivamente centrado en los hospitales y, en especial, en los enormes y prestigiosos hospitales de las grandes ciudades. Estos hospitales son totalmente adecuados y competitivos para tratar las enfermedades más graves como, por ejemplo, cáncer, crisis cardiacas o trasplantes. Pero, en cambio, los hospitales no han demostrado su solvencia para hacer frente al coronavirus, ya que han sido uno de sus principales fuentes de contagio. Esto se va a comprobar todavía de manera más contundente durante el largo periodo que se avecina, denominado como

desescalada. Un buen ejemplo es comparar las dos distintas metodologías con las que han afrontado la crisis del coronavirus las dos regiones italianas más afectadas por el contagio: Lombardía (Milán, Bérgamo y Brescia) *versus* el Véneto (Venecia, Verona y Padua). Lombardía posee grandes hospitales con un enorme prestigio y hospitalizó al 60 por ciento de los diagnosticados. En cambio, el Véneto posee una buena red de asistencia primaria y solo hospitalizó al 20 por ciento de los diagnosticados. En el Véneto hay una sanidad más presente en el territorio y los focos de contagio se han tratado precozmente. Obvio que hay otros factores que explican la diferencia entre las muertes de ambas regiones: Lombardía acumuló más casos en el inicio de la crisis y posee el doble de la población que el Véneto, y está mucho más concentrada a nivel urbano. Pero ambas regiones son limítrofes y con una gran movilidad entre ellas. En términos relativos y comparativos, el volumen de muertos ocasionados por el coronavirus en Lombardía (el Madrid de Italia) son muchos más que los del Véneto.

Este ejemplo sirve para apuntalar mejor la tesis sobre la idoneidad de los sistemas institucionales y de gestión descentralizados frente a los centralizados. El valor de la Administración local o el valor de la atención primaria. Y, además, se rompe el mito de que la descentralización puede ser más eficaz, pero no más eficiente. Si se realizara un análisis coste-beneficio de la Administración local y de los centros de asistencia primaria, sería, sin duda, positivo. Es el valor de lo pequeño sin desprenderse, pero si suavizar, lo grande.

4. El pasillo estrecho: las enseñanzas contemporáneas de los clásicos

La actual crisis sanitaria, social, económica, institucional y política auspiciada por la COVID-19 es un buen ejemplo de los retos contemporáneos a los que se enfrentan los Estados, sus entramados institucionales y los líderes políticos. La crisis del coronavirus ha supuesto una prueba de estrés institucional a los gobiernos y a las administraciones públicas de casi todo el planeta. Resaltamos tres vectores que guardan relación con las enseñanzas de dos autores clásicos: Maquiavelo y de Hobbes.

El primer vector es que una crisis de salud pública solo puede resolverse políticamente con solvencia si los líderes políticos buscan el consejo de los técnicos, de los especialistas en la materia. El segundo vector es que los líderes políticos requieren para afrontar esta crisis de los atributos que Maquiavelo considera como imprescindibles para un príncipe. Destacamos tres de ellos: a) *Sinceridad*: hay que reconocer en todo momento que esta crisis es inédita y cambiante, que se está haciendo todo lo posible, pero que los cambios de criterio en este caso son inevitables. Jamás mentir ni ocultar datos. Al contrario: si los datos son alarmantes o lo pueden llegar a ser, hay que facilitarlos y adelantarlos. La ciudadanía lo va a perdonar todo en esta crisis, pero jamás va a absolver una mentira o que se les oculte información. Por otra parte, reconocer todas las equivocaciones y demostrar que se va aprendiendo sobre la marcha. Que realmente se está implementando una gestión del conocimiento. Se está gestionando con todas las posibilidades que ofrece el conocimiento: “Siempre ha habido gestión del conocimiento

en el sector público con fundamento en los saberes de la época. La novedad ahora consiste en que los conocimientos que se generan y emplean para la producción de los bienes y servicios públicos son mediados tecnológicamente: se sustentan en datos que se producen, acopian, reguardan, combinan y procesan mediante el empleo de tecnologías digitales que constituyen la materia para elaborar prospecciones de problemas sociales que son más precisas y empíricamente fundadas. El objetivo último de la gestión del conocimiento es contribuir a estrechar la brecha institucional entre lo que el gobierno hace y logra empíricamente y lo que normativamente debería hacer y lograr. Las decisiones públicas no pueden ser eficaces a menos que se sustenten en el conocimiento" (Aguilar, 2020). b) *Valentía*: las decisiones tienen que presentarse sin dudas y si hacen falta decisiones radicales, hay que adoptarlas. Lo que no perdonará la ciudadanía son decisiones timoratas o a medias. En este error ya hemos caído y no hay que volver a reincidir. Si hay que cerrar toda la actividad económica (salvo los servicios básicos), hay que hacerlo sin más dilaciones. Nada es peor para desprestigiar el liderazgo político que ir improvisando decisiones que los ciudadanos ya anticipan. La sociedad no va a castigar las equivocaciones en las decisiones políticas, sino que va a censurar la falta de contundencia de las mismas y, en especial, la cobardía. Ser tachado de líder cobarde es el peor escenario para un político en las actuales circunstancias. c) *Lealtad*: lealtad política al país, a la sociedad y a las instituciones. En esta crisis no tiene sentido practicar el politiqueo (totalmente legítimo en situaciones no extremas), sino que hay que hacer política de alta intensidad. No hay que entrar en la lógica de críticas cruzadas entre partidos políticos o entre niveles administrativos. Los errores van a ser inevitables, pero ahora no es momento de la crítica, sino de aprendizaje, de mirar siempre hacia adelante para acertar mejor con la siguiente decisión. Los líderes políticos que aprovechen la ocasión para criticar a otros actores institucionales están perdidos y no van a gozar de ninguna empatía social. Los que, en cambio, ejerzan la autocrítica y vayan ganando consistencia en sus decisiones con el tiempo van a vindicarse como auténticos líderes políticos.

Finalmente, un tercer vector guarda relación con el *Leviatán* de Hobbes y el enésimo ejemplo de la renovación del delicado contrato social entre los ciudadanos y el Estado. Los ciudadanos contemporáneos estábamos cada vez más emancipados del control de unos Estados cada vez más respetuosos con la libertad individual. La capacidad coercitiva del Estado solo era utilizada en situaciones extremas en las que había bastante consenso social. La complejidad sanitaria de la crisis del coronavirus ha hecho revivir un Estado omnipresente en la vida de los ciudadanos, limitando de una manera casi fundacional del *Leviatán* las libertades y derechos de los ciudadanos y, además, gracias a la revolución tecnológica, al potencial sometimiento digital de la sociedad a un control muy intenso por parte del Estado. Ha vuelto, transitoriamente, el Estado hobberiano aparentemente aceptado socialmente por la gravedad y sorpresa de una pandemia sobrevenida. Después de la fase aguda de esta crisis habrá un intenso debate sobre si va a ser necesario cambiar las reglas del juego entre el Estado y los individuos. Los ciudadanos han vuelto a ser súbditos (confinados sin libertad de movimientos para sus actividades sociales y económicas) durante unos meses en una situación distópica inimaginable hasta hace poco tiempo. Veremos cómo se va a renovar en el futuro inmediato el pacto

social sobre el papel del Estado del mañana. Recordemos que el pacto social consiste en que el pueblo renuncia parcialmente a su autonomía y libertad a favor de la protección proporcionada por el Estado. Hay, en este sentido, dos posibles escenarios: uno de Estado blando y otro de Estado duro. Un viejo debate que se ha vuelto a poner de moda con la reciente aportación de los economistas Acemoglu y Robinson en su obra "El pasillo estrecho" (2019). Un *Leviatán* blando que puede ser ausente o de papel, o un *Leviatán* duro que puede ser despótico. La solución que apuntan los autores es un *Leviatán* encadenado que debe hacer complejos equilibrios en un pasillo estrecho para no traspasar por exceso o por defecto las dos cercanas paredes. El pacto social consiste en canjear libertad por seguridad. ¿Por cuál de los dos posibles escenarios nos vamos a decantar? ¿Por un Estado blando o por un Estado duro? El pasillo estrecho de Acemoglu y Robinson se ha apretado todavía más y, con ello, puesto en entredicho al Estado encadenado.

En definitiva, para enfrentarnos con solvencia a estas dinámicas de cambio hay que desempolvar a los autores clásicos y fundacionales del poder y del Estado, como son Maquiavelo y Hobbes. Los dos autores que han contribuido a diseñar el Estado moderno y en sus obras atesoran, también, nuestras dudas y respuestas más urgentes y contemporáneas.

5. Administración digital secuestrada

La crisis de la COVID-19 ha supuesto una exigente prueba de estrés para las administraciones públicas. A día de hoy la sensación de buena parte de la sociedad es de fracaso ante este examen: los expedientes de regulación temporal de empleo están atascados y un buen número de trabajadores están sufriendo demoras en los pagos, colas de ciudadanos desesperados ante un buen número de oficinas públicas, insolvencia para gestionar los fondos europeos, incapacidad para confeccionar equipos de rastreadores a tiempo para controlar los rebrotes víricos, etc. Ante esta situación, la primera hipótesis que maneja la opinión pública es que las administraciones son muy precarias a nivel tecnológico y poseen empleados públicos escasamente preparados para gestionar una administración digital. Pero esta percepción no se corresponde con la realidad, ya que la Administración Pública de España está bien dotada y preparada a nivel tecnológico: en los indicadores internacionales del año en curso España ocupa la posición decimoséptima a nivel mundial y décima de la Unión Europa. Los informes internacionales sitúan el avance y madurez de la Administración digital del país por delante de países como Alemania, Francia e Italia. Una muestra de este elevado nivel tecnológico es que nuestras administraciones transitaron de manera fluida, de un día para otro, de la gestión presencial a la gestión digital.

¿Entonces qué ha fallado? El primer indicio concreto y operativo de una Administración digital pero secuestrada es que hemos sido capaces de implantar la Administración electrónica a nivel interno, pero con grandes carencias de interacción fluida con la ciudadanía. Hacer trámites digitales y a distancia con la Administración es excesivamente

complejo: necesidad de un documento electrónico que exige trámites previos, incompatibilidad con los navegadores, plataformas que fallan en muchas ocasiones, etc. El resultado es un sistema poco amable que invita a los ciudadanos a insistir en la interacción presencial. Nada que ver con los sistemas sencillos de reconocimiento facial o mediante un pin para acceder, por ejemplo, a los trámites bancarios.

Pero el gran secuestro de nuestra Administración digital se deriva de la falta de modernización de las estructuras administrativas y de su modelo de gestión de recursos humanos. Las administraciones públicas del país son relativamente modernas a nivel tecnológico, pero absolutamente anticuadas en sus modelos de gestión. Una de las grandes asignaturas pendientes del actual periodo democrático es la ausencia de una auténtica reforma de la Administración Pública. Las tecnologías emergentes aportan mejoras evidentes en la gestión, pero son solo un instrumento que si no va acompañado de otras medidas más estructurales, es incapaz por sí mismo de renovar y ampliar el rendimiento institucional y el valor social de las instituciones públicas.

El modelo organizativo público es arcaico y disfuncional, y vive de espaldas a las necesidades sociales contemporáneas. La mayoría de los empleados públicos están bien preparados y han realizado un ingente esfuerzo de reciclaje en digitalización, pero se enfrentan a murallas administrativas castrantes e infranqueables. Las administraciones públicas están artificialmente fragmentadas en unidades administrativas que operan con lógicas feudales, sin apenas capacidad de compartir y cooperar entre ellas siguiendo dinámicas autistas que no son las más adecuadas para enfrentarse a crisis transversales e integrales como la de la COVID-19. Persiste una burocracia excesivamente compleja que ni los más experimentados burócratas son capaces de domeñar. Se gestionan los servicios y las políticas públicas sin directivos profesionales con las competencias necesarias. Los funcionarios que ejercen funciones directivas no poseen objetivos claros, ni autonomía de gestión, ni son evaluados y no se sienten empoderados, ya que suelen ocupar puestos de libre designación totalmente controlados por una política partidista intrusiva que suele manifestarse de manera incómoda en arbitrariedad y en las más diversas filias y fobias de carácter político y personal.

Pero el más evidente secuestro de nuestra Administración digital, aparentemente moderna y competitiva, viene de la mano del arcaico y disfuncional sistema de gestión del empleo público. No hay nada que funcione bien en nuestro modelo de función pública: sistemas de selección que cuando son meritocráticos pivotan, en exclusiva, en las capacidades memorísticas de los candidatos a empleados públicos. Es imposible atraer al nuevo talento que se requiere con estos sistemas de acceso. Cada vez es más usual que los jóvenes universitarios bien preparados y dinámicos descarten de plano aspirar al empleo público. A nivel interno, el modelo de función pública es totalmente disfuncional: fragmentación artificial en grupos y cuerpos que no atiende a la nueva organización del trabajo; falta de incentivos ante la ausencia de una auténtica carrera administrativa; carencia de una evaluación del desempeño o de un régimen disciplinario digno de su nombre. Esta ausencia de un modelo ordenado y moderno es el caldo de cultivo idóneo para que las fuerzas reaccio-

narias dominen a su antojo a la Administración: políticos que manosean de manera caprichosa los puestos directivos; sindicatos con escasa sensibilidad de valor público que luchan por privilegios y por fruslerías; lógicas corporativas centrífugas que campan por sus anchas; y, en los casos de desacuerdo, una judicatura conservadora y corporativa que vigila con mano de hierro que no pueda prosperar ninguna iniciativa regeneradora.

Por otra parte, persiste la intuición social de que hay un exceso de empleados públicos. En España hay 3,3 millones. Pero los datos comparados a nivel internacional desmienten esta sensación. El problema no es de exceso de personal, sino de la rigidez con el que este opera. Es totalmente inconcebible que entre todas las administraciones públicas del país no hayan sido capaces de lograr aflorar en seis meses tres decenas de miles de rastreadores para controlar los rebrotes. Movilizar un escaso uno por ciento de empleados públicos no debería ser una tarea imposible y es una viva muestra de las pésimas condiciones de estructura y de gestión de personal antes relatadas.

Por tanto, la crisis de la COVID-19 y los enormes retos que tendrán que afrontar las administraciones públicas durante la próxima década se encuentran con la paradoja de una Administración Pública bastante bien dotada a nivel tecnológico, pero anoréxica en términos de un moderno sistema de gestión pública. La presente década va a ser crucial para nuestras administraciones públicas y si no superamos esta prueba con éxito, experimentaremos la decadencia absoluta de las mismas justo cuando son más necesarias ante un contexto tecnológico y económico que generará nuevas y más intensas vulnerabilidades sociales.

Hace escasos días el Gobierno de la nación anunció una reforma de la Administración Pública. Sin duda, estamos ante el momento más adecuado para que logremos gestionar en buenas condiciones la post crisis sanitaria, el desarrollo de los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU, el relevo intergeneracional de una Administración muy envejecida (se van a jubilar un millón de empleados públicos en los próximos diez años) y para introducir de forma proactiva la inteligencia artificial y la robótica en el sector público. Esperemos que está vez el anuncio de reforma vaya en serio y no sea, como en otras ocasiones, una impostura que se limite a tunear a la Administración sin transformar los engranajes internos más críticos que impiden una Administración dinámica, flexible, con capacidad de gestión del conocimiento y de lograr emerger la enorme inteligencia colectiva que atesoran los empleados públicos.

6. Es el momento de repensar la ética pública

La crisis del coronavirus ha hecho evidente algo que me preocupa desde hace unos años: la necesidad de reflexionar más y mejor sobre la ética pública ante los enormes cambios a los que se expone nuestra sociedad por la irrupción de la biomedicina, el *big data* com-

binado con la inteligencia artificial, la globalización, la robótica y los nuevos paradigmas económicos y laborales, por citar solo algunas de las transformaciones que pueden ser más relevantes. Lo que más me ha impactado y generado todo tipo de inquietudes éticas, vinculado con la crisis del coronavirus, es la atención médica a nuestros venerables ancianos que contraen este virus. Conocemos los protocolos médicos que, para optimizar recursos de unos servicios de emergencias y de cuidados intensivos saturados, discriminan a unos enfermos de otros en función de los pronósticos médicos sobre su potencial porcentaje de supervivencia. Si no tienes apenas posibilidades para sobrevivir, no tienes cabida en un hospital. Todavía me ha causado una mayor impresión la vía holandesa de atención o los muy ancianos y/o muy enfermos. Que no se acerquen a ningún hospital y que pacientemente esperen la llegada de la parca en sus domicilios. Si fuera en Estados Unidos o en Gran Bretaña (que seguramente optarán por este protocolo), nos hubiéramos escandalizado, dada la apatía de las instituciones políticas con la sanidad pública, una práctica neoliberal extrema y unos líderes políticos, como Trump o Johnson, con muy poco apego al sentimentalismo. Pero resulta que estamos hablando de Holanda, país referente del Estado del bienestar y con una cultura institucional y social de primer nivel en referencia a los derechos humanos. Me ha resultado especialmente perturbadora la proclama de la jefa del Departamento de Geriatría de Gante: "No traigan a los pacientes débiles y a los ancianos al hospital. No podemos hacer más por ellos que brindarles los buenos cuidados paliativos que ya les estarán dando en un centro de mayores o en sus domicilios. Llevarlos al hospital para morir allí es inhumano". Además, ha añadido: "Los pacientes con problemas físicos o mentales como la demencia, que se encuentran ya muy débiles, tienen más probabilidades de morir en los próximos 12 meses. Menos, si contraen el coronavirus. Así que el tratamiento puede tener un efecto que prolongue la vida, pero la posibilidad de una cura definitiva es muy pequeña". Aquí la ética pública parece que está vinculada a una ética social de carácter religioso, calvinistas, ellos, frente a católicos, nosotros. Por tanto, ¿es ético que en España la mayoría de enfermos graves de coronavirus mueran en la más absoluta soledad en nuestros hospitales? Incluso el personal médico y de enfermería, ataviados con una indumentaria propia de astronautas, para asegurar la profilaxis, han tenido que pintarse caras con sonrisas en sus aparatosas vestimentas. Sin duda son dilemas éticos que van a generar debate. Ahora no hay tiempo para debates y es perentorio tomar decisiones éticas a la brava. Pero una vez superada esta crisis, considero que todos los empleados públicos deberíamos dedicar un tiempo de nuestras jornadas laborales a hacer debates ordenados y productivos sobre los retos de la ética pública, tanto a nivel de nuestras propias especialidades como a un nivel más institucional. Definir nuevos estándares éticos a situaciones totalmente nuevas no es una tarea fácil y las administraciones públicas deben fomentar este proceso de manera rigurosa e innovadora. Nos van a hacer falta especialistas en filosofía y en ética que canalicen este proceso que debe ser colectivo mediante la gestión del conocimiento, la innovación y la inteligencia colectiva.

Otro gran dilema ético: el *big data* es ya es una realidad que nos sumerge en fuertes controversias de carácter ético. El filósofo Byung-Chul Han, en un reciente artículo, nos narraba la gestión tecnológica del coronavirus en algunos países asiáticos. Ha quedado

demostrado que la vigilancia digital salva vidas. Pero, ¿estaríamos dispuestos a aceptar en occidente que nuestra conducta social sea evaluada constantemente por las instituciones públicas? "En China hay 200 millones de cámaras de vigilancia, muchas de ellas provistas de una técnica muy eficiente de reconocimiento facial. No es posible escapar de la cámara de vigilancia. Estas cámaras dotadas de inteligencia artificial pueden observar y evaluar a todo ciudadano en los espacios públicos, en las tiendas, en las calles, en las estaciones y en los aeropuertos". Me parece que para nosotros esto sería inaceptable, pero en cambio resulta que "toda la infraestructura para la vigilancia digital ha resultado ser ahora sumamente eficaz para contener la epidemia. Cuando alguien sale de la estación de Pekín es captado automáticamente por una cámara que mide su temperatura corporal. Si la temperatura es preocupante todas las personas que iban sentadas en el mismo vagón reciben una notificación en sus teléfonos móviles. No en vano el sistema sabe quién iba sentado dónde en el tren. Las redes sociales cuentan que incluso se están usando drones para controlar las cuarentenas. Si uno rompe clandestinamente la cuarentena un dron se dirige volando a él y le ordena regresar a su vivienda". Claro que China es una dictadura, pero Corea del Sur, país democrático, ha aplicado una tecnología similar para combatir el coronavirus. Quien se aproxima en Corea a un edificio en el que ha estado un infectado, recibe a través de la "Corona-app" una señal de alarma. Todos los lugares donde ha habido infectados están registrados en la aplicación. "No se tiene muy en cuenta la protección de datos ni la esfera privada. Se publican los movimientos de todos los infectados. Puede suceder que se destapen amoríos secretos". Los asiáticos tienen una cultura colectivista y se someten voluntariamente a la intromisión de los poderes públicos. ¿Sería esto posible en nuestra cultura individualista que sacraliza la privacidad? ¿Podemos quedarnos en un camino intermedio y utilizar estas tecnologías en casos extremos como la actual crisis y luego no utilizarlas? ¿Confiaremos en unas administraciones públicas que posean todo este potencial tecnológico? Todo un debate de ética social que no es nada sencillo. La tecnología puede hacer revivir las leyendas más oscuras del *Leviatán*. ¿Cómo vamos a controlar a esta bestia? Pero si impedimos que los poderes públicos utilicen y dominen esta tecnología, quizás sean las empresas privadas las que se conviertan en temibles leviatanes y, en cambio, las instituciones públicas sean tan inocentes y tan poco decisivas como unas ardillas, totalmente incapaces de dominar a las bestias privadas.

Sabemos que la biomedicina va alargar la vida y que, por tanto, va a generar todo tipo de transformaciones sociales, conflictos intergeneracionales y desigualdades sociales ante radicales diferencias en expectativas de vida. Otro ejemplo que ilustra la necesidad de renovar los estándares de la ética social y de la ética pública.

7. Los otros tres grandes errores de la crisis de la COVID-19 en la gestión pública española

La crisis del coronavirus ha sido un duro examen para nuestros gobiernos y para nuestras instituciones públicas. Ahora es el momento de hacer un repaso crítico a cómo

se ha gestionado esta pandemia. Todos los españoles, sin apenas excepciones, son especialistas en fútbol y en política. Casi todo el mundo se atreve a opinar sobre estas dos dimensiones. Ahora hay que añadir una tercera competencia y especialidad que atesoramos los ciudadanos hispanos: todos somos especialistas en coronavirus. Por tanto, va a arreciar todo tipo de críticas, mejor o peor argumentadas, sobre cómo ha afrontado el Gobierno o los gobiernos (estatal, autonómicos y locales) la pandemia. Pero no me pienso sumar a las críticas duras e incluso corrosivas que, sin duda, se van a exponer. La crisis de la COVID-19 ha cogido por sorpresa a todos los actores, desde la comunidad científica hasta los gobiernos, pasando por las empresas, las organizaciones sociales y las familias. Si todo era tan obvio o evidente como algunos proclaman, ¿cómo es posible que ninguna empresa se anticipara en la adquisición de mascarillas, material de descontaminación o respiradores? Si el sector privado no se anticipó para hacer negocio ni la opinión pública mostró signos, en su momento, de preocupación, no es razonable exigir que los gobiernos y administraciones públicas tengan la obligación inexcusable de anticiparse.

Incluso la crítica más evidente de que el 8 de marzo tenían que haberse cancelado todas las manifestaciones y actos públicos me parece controvertida. Estoy seguro de que el Gobierno y las autoridades sanitarias tenían indicios bastante sólidos del peligro para la salud pública de estas concentraciones. Pero tener indicios no es atesorar certezas absolutas. No tengo duda que si el 8 de marzo no hubiera sido una fecha tan significada socialmente, el Gobierno habría prohibido las concentraciones públicas. Pero en este caso jugó la mala suerte. Durante los últimos años, el 8 de marzo se ha convertido en una fecha muy relevante a nivel social, con una efervescencia enorme de concienciación ante la innegable discriminación de las mujeres. Prohibir la conmemoración de esta fecha en 2020 era una decisión más que difícil, casi imposible. Y para ello no hay que apelar a las simpatías del gobierno de turno al movimiento feminista. Si hubiera estado al frente un gobierno con menos empatía a este movimiento, hubiera sido totalmente imposible que se hubiera atrevido a cancelar las conmemoraciones multitudinarias.

Pero hay tres elementos que sí deben ser objeto de escrutinio crítico y empezar desde ahora mismo a buscar solución y revertir sus perversas dinámicas. El primer vector crítico guarda relación con la sanidad. Tenemos una buena sanidad, excelente y de primer nivel mundial en las especializaciones hospitalarias (tratamientos de cáncer, trasplante de órganos, cirugías muy complejas, etc.), pero, en cambio, mostramos un sistema de atención primaria no tan sólido y considerado en el mundo sanitario como el hermano pobre del sistema. Ha quedado patente que en una pandemia la sanidad primaria, la sanidad de proximidad es básica. La salud pública se atiende con la atención primaria. La feliz circunstancia de que tengamos unos hospitales con una gran calidad no tiene que ser un perverso aliciente para que buena parte de la ciudadanía los tenga que disfrutar. La política sanitaria debe ser justo la contraria: intentar asegurar, mediante una buena atención primaria, que los ciudadanos gocen de buena salud y puedan evitar el máximo posible poner los pies en un hospital. No debemos olvidar que los hospitales son poco atractivos por definición y, además, son muy costosos económicamente. Es imprescin-

dible tener magníficos hospitales, pero la política pública debería concentrarse en invertir en atención primaria para que solo entren los casos inevitables.

Un segundo tema, todavía más crítico que el anterior, son las residencias de ancianos. Muchos teníamos la intuición de que estas residencias operaban de manera precaria, a pesar de ser muy costosas en el plano económico. La crisis del coronavirus nos ha dado un indicador claro de la magnitud de esta precariedad. No es permisible que una parte de nuestros ancianos vivan en esta situación de desamparo. Intolerable en el caso de las residencias públicas o semipúblicas, e inadmisible en las residencias privadas, que deben ser reguladas y controladas por las administraciones públicas. En este ámbito hay que definir una nueva política pública orientada a intentar conseguir que muy pocos ancianos estén en una residencia. Incluso en condiciones óptimas, estar en una residencia es poco humano (no deja de ser un aparcamiento para esperar la muerte) y carísimo para los bolsillos particulares y para el erario público. La mayoría de los adultos mayores, salvo raras excepciones, prefieren vivir en sus domicilios particulares. Como es evidente que los ancianos con el tiempo van acusando un desgaste físico y cognitivo, debemos organizar unos servicios sociales de atención domiciliaria (aquí las nuevas tecnologías pueden ser de una gran ayuda) y con unas redes de proximidad con centros de día que permitan una gestión del envejecimiento más humana, de mayor calidad y sostenible económicamente. Nos espera mucho trabajo y cambios en este sector.

Finalmente, el tercer déficit guarda relación con los sistemas de gestión de nuestras administraciones públicas y su dificultad por manejar datos, por sistematizar información y por gestionar con solvencia el *big data*. No deja de ser sorprendente que unas administraciones tan obsesionadas por el control, por la burocracia y por los expedientes tenga una atávica aversión a los datos y a su análisis. No podemos demorarnos más en la zona de confort de convivir con miles de tablas Excel elaboradas con criterios artesanales y que se gestionan con una lógica feudal. La crisis del coronavirus ha exigido un elevado nivel de gestión de los datos; de aflorar datos con criterios homogéneos y no aleatorios o creativos; de compartir y socializar la información; y de incrementar las capacidades de análisis de los datos para la toma de decisiones públicas y para su control. El desbarajuste monumental que hemos vivido con los datos sobre fallecimientos, contagios, pruebas diagnósticas, seguimiento de los infectados, etc. ha sido muy grave y ha demostrado el déficit de las capacidades institucionales para la gestión y el análisis de la información. Esta laguna hay que solucionarla lo más rápidamente posible, incorporando o formando a profesionales en gestión de datos y en análisis sofisticado de la información, en recursos tecnológicos transversales y colaborativos para introducir y gestionar los datos. Invertir en tecnología avanzada para aprovechar las potencialidades del *big data*, etc. Si deseamos incorporar la inteligencia artificial en nuestras administraciones públicas, nos hacen falta datos e información en formato digital y de calidad. Al fin y al cabo, la inteligencia artificial son algoritmos (parecidos a protocolos y reglamentos) que hay que alimentar con información extensa y solvente. Los algoritmos solo aprenden gracias a los datos sistematizados y de calidad. Solo entonces los algoritmos son inteligentes.

Bibliografía

Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2019): *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Hobbes, T. (2003): *Leviatán*. [1.651]. Buenos Aires: Losada.
(2009): *Tratado sobre el ciudadano*. [1.642]. Madrid: UNED.

Maquiavelo, N. (2008): *Del Arte de la guerra*. [1.520]. Madrid: Tecnos.
(2015): *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. [1.513-1.520]. Madrid: Alizanza Editorial.

II. PONENTZIA
PONENCIA II

TRANSFORMACIÓN DIGITAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHOS DE LA CIUDADANÍA

Rafael Jiménez

Unibertsitateko katedraduna (akreditatua).
Administrazio Publikoetako aholkularia

Catedrático de Universidad (acreditado).
Consultor de Administraciones Públicas

Aurrekoa ikusi
Vista anterior

a. Introducción

Esta ponencia pretende situar conceptualmente los términos de un problema que ha emergido con fuerza tras la pandemia, aunque en cierto modo ya estaba incubado. Evidentemente, las reflexiones que siguen se retroalimentan de mi trayectoria profesional en este terreno y, especialmente, de algunos programas formativos, colaboraciones puntuales y trabajos o estudios de consultoría realizados en los últimos años. El último de ellos ha sido precisamente la redacción de un extenso estudio para la institución del Ararteko, que ha servido como base del informe editado por la citada institución que lleva por título *Administración digital y relaciones con la ciudadanía; su aplicación a las administraciones públicas vascas*, que ha sido difundido precisamente cuando estas páginas se estaban redactando y que da continuidad a la Recomendación General del Ararteko 4/2020, esta centrada en la primera etapa de la pandemia.

Si se consulta el citado estudio, se podrá ampliar lo que a continuación se expone. Si bien, liberado de las ataduras institucionales que comporta un trabajo de esas características, la presente ponencia ahondará críticamente en alguno de los puntos allí expuestos, dado que el tema –como inmediatamente se comprobará, si es que ustedes, como ha sido mi caso, no lo han padecido personalmente en alguna de sus relaciones con las administraciones públicas– es de una gravedad manifiesta y se ha incrementado notablemente durante el ya largo período de pandemia, con una intensidad desmesurada en sus primeros pasos y una persistencia a prueba de no corregir los errores desde entonces hasta ahora.

En efecto, cualquier ciudadano mínimamente informado es plenamente consciente de que algo profundo y sin duda muy serio está sucediendo en lo que comporta a la relación entre la Administración Pública y la propia ciudadanía, particularmente a partir de la intensificación de la digitalización formal (legal-reglamentaria) que se ha producido en el sector público español (aún pendiente, no obstante, de su desarrollo definitivo) tras las leyes 39/2015 y 40/2015 (LPAC y LRJSP, respectivamente), así como con el Real Decreto 203/2003 y con los conocidos antecedentes de la Ley 11/2007 (LAE).

Así, se puede afirmar sin miedo a equivocarse que la digitalización está hoy en día de moda, más aún tras la crisis COVID-19 que, como bien reconocía la propia *Agenda Es-*

paña Digital 2025, ha acelerado su proceso de implantación, aunque en el sector público las paradojas se acumulasen con los reiterados aplazamientos que se produjeron en la plena efectividad de las previsiones normativas sobre Administración electrónica que se han dilatado hasta el 2 de abril de 2021. Como es conocido, ese baile de aplazamientos mediante la aplicabilidad diferida de determinadas previsiones de la LPAC en materia de Administración electrónica llegó a su fin acompañado a su vez del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que fue aprobado mediante el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo. Una norma importante, dado su carácter básico en buena parte de su contenido, a la que convendrá hacer alguna breve referencia.

A la *Agenda España Digital 2025* (julio de 2020), con objetivos tan ambiciosos como garantizar que más del 50 por ciento de la ciudadanía se relacione con las administraciones públicas exclusivamente por medios telemáticos en esa fecha, le han seguido la aprobación de otros documentos gubernamentales (del Gobierno central), tales como la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial* (noviembre de 2021), el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas* (enero de 2021), el *Plan Nacional de Competencias Digitales* (enero de 2021) y, finalmente, la *Carta de Derechos Digitales* (julio de 2021), un instrumento de *soft law* que no puede ser objeto de tratamiento en estos momentos. Analizar todos estos documentos y, en especial, cómo abordan los impactos entre las administraciones públicas y la ciudadanía está fuera de lugar en estos momentos. Al lector interesado le puedo remitir a algunas entradas que he publicado en el blog "La Mirada Institucional" (búsqueda: "Administración Digital", "Digitalización" o "Administración electrónica), donde se abordan parcialmente estas cuestiones o, en su caso, al epílogo del estudio citado que ha publicado la institución del Ararteko, en el que se analizan de forma pormenorizada tales documentos y sus consiguientes afectaciones a la relación entre administraciones públicas y ciudadanía.

Pero todos esos documentos gubernamentales sobre digitalización adquieren hoy en día más importancia por un dato objetivo en nada menor: la incorporación de la transformación digital como una de las líneas-fuerza de los proyectos de inversión enmarcados en el Instrumento Europeo de Recuperación o en lo que convencionalmente se ha denominado como los fondos europeos extraordinarios, dirigidos a poner en marcha una política anticíclica de estímulos que puso en circulación la Unión Europea por medio de los fondos *Next Generation EU*, dotados para España, como es sabido, con 140.000 millones de euros en concepto de ayudas no reembolsables y préstamos en condiciones ventajosas, transferencias financieras que están sujetas, como también es sabido, a la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales. A partir de la aprobación de tales fondos (julio de 2020) y de su concreción normativa, primero tras el Reglamento (UE) 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis COVID-19, y después por medio del Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), el papel de la digitalización de la sociedad, de las

administraciones públicas y de la propia ciudadanía adquirirá una velocidad de vértigo en los próximos años.

Depende de cómo se haga esa digitalización, esto es, de qué manera se articule e implante tal proceso y cómo se gestione la compleja transición, veremos si realmente mejoran las prestaciones públicas a la ciudadanía o, por el contrario, estas se ven preteridas o empeoradas. Los riesgos, como se advertirá en estas páginas, son muy tangibles y hoy día evidentes: la brecha digital no se está atenuando, sino que en muchos aspectos se está profundizando, "dejando a muchas personas atrás", a pesar de que la Agenda 2030 y los diferentes ODS pretendieran precisamente lo contrario, y de que los mensajes gubernamentales insistan un día sí y otro también que no se dejará a nadie atrás. Esto se ha visto en lo que afecta a muchos colectivos vulnerables (tercera edad, situaciones pobreza, familias monoparentales, menores, etc.) y áreas de actuación de la Administración Pública (educación, servicios sociales, ingreso mínimo vital y renta de garantía de ingresos, sanidad, etc.).

Así, en ambos reglamentos europeos citados la transición digital junto con la transición ecológica son dos de los pilares más firmes en los que se debe asentar la ansiada recuperación económica. Hasta el punto de que el MRR sitúa unos umbrales mínimos de inversión sobre el total de los recursos transferidos por parte de la Unión Europea que han de alcanzar el porcentaje del 20 por ciento del total de ayudas y préstamos (porcentaje que en el caso de España el Plan de Recuperación sube hasta casi el 30 por ciento del total en lo que a transformación digital respecta). No deja de ser curioso el afán digitalizador del Gobierno de España, que supera con creces porcentualmente hablando los límites establecidos, por ejemplo, en el caso de la transición ecológica, cuyo porcentaje exigido por el MRR era del 37 por ciento, y el determinado por el Plan de Recuperación presentado por el Gobierno a la Comisión alcanza el 39 por ciento, dos puntos más de los exigidos, frente a casi 10 puntos más en el caso de la digitalización. La gran pregunta es si una digitalización tan intensiva y extensiva fomentará la recuperación y creará realmente empleo (o no lo destruirá inicialmente), así como si realmente servirá para integrar a la población y no dejarla al margen o, en su defecto, como ya anuncian algunos expertos, multiplicará la desigualdad.

Efectivamente, el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, presentado por el Gobierno de España a Bruselas el 30 de abril de 2021 en esa larga carrera por los fondos europeos extraordinarios, sitúa a la Administración digital y a la digitalización de la sociedad como uno de los grandes retos de futuro. Así, por ejemplo, la digitalización está presente en diferentes políticas palanca de las diez en las que se estructura el citado plan, pero asimismo en muchos y diferentes componentes de los treinta en que se subdividen las distintas políticas palanca. La digitalización está vinculada nada más y nada menos que con 21 de los 30 componentes del Plan de Recuperación. Se ha de tener en cuenta que cada componente es el desglose de las reformas que se proponen y de los diferentes proyectos de inversión en los que se gastarán los recursos recibidos de la Unión Europea (en este primer Plan de Recuperación son todos ellos contribucio-

nes financieras no reembolsables por una cuantía aproximada de 70.000 millones de euros). La digitalización afectará así al segundo pilar del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en ámbitos tales como movilidad sostenible, infraestructuras eléctricas, modernización de las administraciones públicas, política industrial y apoyo a las pymes, conectividad digital, estrategia de inteligencia artificial, ciencia y tecnología, sistema nacional de salud, competencias digitales, formación profesional y sistema educativo, y un largo etcétera.

De los presupuestos de este *Plan de Recuperación* bien se puede concluir que se han abierto un sinfín de expectativas y una suerte de alocada carrera por diseñar y promover proyectos de digitalización tanto internos como externos por parte de las administraciones públicas. Da la impresión de que, si tales exigencias se cumplen, en 2026 (fecha en la que termina la ejecución de los fondos NGEU) España ofrecerá un panorama institucional, empresarial, social y ciudadano radicalmente distinto al actual en lo que a digitalización respecta. Al menos, eso es lo que se pretende; otra cosa es que se consiga.

Sin embargo, frente a ese deslumbrante escenario general, al que se une una más que evidente autocomplacencia por parte del sector público a la hora de sobreestimar su papel en la crisis COVID-19, lo cierto es que la pandemia ha dejado al descubierto un amplio catálogo de deficiencias y patologías en el funcionamiento de la arquitectura digital de las administraciones públicas españolas y en su propia cartera de prestaciones o de asistencia a la ciudadanía, si bien con diferencias notables entre aquellas que tenían un grado algo mayor de digitalización y otras muchas que ofrecían innumerables carencias. Han sido y son todavía muy abundantes las innumerables quejas ciudadanas por el mal funcionamiento de la atención ciudadana por medios telemáticos durante la larga etapa de la pandemia, especialmente sangrante en el período del confinamiento duro (en el que muchos de los derechos ciudadanos de relacionarse con las Administración Pública se vieron radicalmente preteridos), pero igualmente continuo tras el ya largo período de pandemia, en el que, como se dirá más adelante, las administraciones públicas se han ido cerrando a cal y canto, olvidándose de que en su ADN está la atención a la ciudadanía y transformando las entidades públicas en una suerte de fortalezas infranqueables para quienes no tuvieran destrezas digitales adecuadas y recursos tecnológicos apropiados para entablar relaciones electrónicas con las administraciones públicas. Tampoco tener tales destrezas y recursos es carta blanca para nada, pues no son pocos los ciudadanos que, disponiendo de tales medios, han visto frustradas una y otra vez sus pretensiones de acceder electrónicamente a una sede electrónica o a la tramitación de cualquier solicitud o ayuda, así como a la ansiada demanda de una cita previa.

No es indiferente que los medios de comunicación se hayan hecho eco desde los primeros pasos de la pandemia de esa enorme dejadez mostrada por las administraciones públicas en lo que implica la atención a la ciudadanía (no olvidemos que son los contribuyentes quienes con sus aportaciones tributarias nutren buena parte de la Hacienda Pública). Hay reportajes sencillamente demoledores, donde incluso se afirma que el “vuelva usted mañana” difundido por Larra se haya transformado en el “no vuelva

usted nunca", pues la Administración Pública en muchos casos ha cerrado a cal y canto sus entradas o accesos, poniendo trabas que para determinados colectivos y buena parte de la ciudadanía resultan infranqueables y en no pocas ocasiones producen un efecto de desaliento en el ejercicio de derechos o solicitud de prestaciones, que puede llegar incluso a situaciones de angustia vital.

Lo importante ahora es que esas debilidades han terminado por afectar seriamente a la ciudadanía, al menos a parte de ella, principalmente a quienes engrosan lo que se ha venido en denominar como colectivos vulnerables. Pero la afectación, en verdad, ha ido mucho más allá de ese ámbito, alcanzando a otro tipo de ciudadanía que, en principio, se ha visto arrastrada por una forma de actuar de la Administración Pública que, cuando menos, ha generado notable desconcierto por el abandono al que ha sometido a una población en uno de los momentos más críticos e inciertos de su existencia. Hay colectivos de ciudadanos que formaban parte de ese estrato de vulnerabilidad que se han visto empujados a situaciones de desamparo o de incomprensión al chocar contra el muro electrónico de la Administración, que en muchos casos no saben cómo superar. Los conductos alternativos a los canales telemáticos, como son, por ejemplo, los telefónicos, están en no pocas ocasiones colapsados o sencillamente nadie responde, mientras es impensable acceder a la atención presencial en no pocas organizaciones públicas sin obtener la ya famosa *cita previa*, que en ciertos casos solo se alcanza por medios telemáticos (el pez que se muerde la cola) o, en el mejor de los casos, por atención telefónica, cuyas limitaciones ya han sido expuestas. Pretender acudir directamente a una atención presencial a innumerables oficinas públicas es toparse de bruces con los servicios de seguridad privados contratados por las administraciones públicas que impedirán una y otra vez el acceso a tales dependencias "públicas" (adjetivadas así, aunque ya no hagan honor a su verdadera naturaleza en estos momentos).

Dejemos de lado el confinamiento duro durante la crisis pandémica, donde los empleados públicos (salvo ese perímetro estrecho de servicios esenciales) fueron enviados a sus domicilios y, tras un goteo temporal derivado de una caótica desescalada, fueron incorporándose con muchas limitaciones (el "trabajo en remoto", que no teletrabajo, sigue aún funcionando en la inmensa mayoría de las administraciones públicas), y centremos el foco de atención en el momento presente, que no es aún postpandemia, pero que ya prácticamente las medidas restrictivas están viéndose cada día que pasa más limitadas. No obstante, no conviene olvidar el confinamiento duro, pues de aquellos polvos vienen estos lodos. Las "armas" conceptuales en las que se basa la estrategia de cierre en sí misma de la Administración Pública vienen de entonces. Veremos si realmente hemos aprendido algo, que todo hace presumir que no; más bien el sector público, en lo que a la atención a la ciudadanía respecta, ha sufrido un proceso de involución extraordinariamente importante.

En ese primer y duro período (marzo-mayo de 2020), el cierre a cal y canto de la Administración Pública, salvo ese perímetro estrecho de servicios esenciales al que antes me refería, que cada nivel de gobierno definió en su alcance, dejó sin prestar muchos ser-

vicios básicos de atención presencial a buena parte de la ciudadanía. La excusa formal fue, como es harto sabido, la protección de los funcionarios y empleados públicos, junto con el confinamiento severo (evitar contactos y, por tanto, contagios), pero la realidad fue mucho más cruda para quienes, a pesar de la suspensión de los procedimientos administrativos, tuvieron que hacer frente a la solicitud de algún tipo de información o a la tramitación de cualquier prestación o ayuda, ya que, de repente, se encontraron con unas reglas del juego alteradas por completo. No deja de ser paradójico que, salvo los servicios esenciales, fueran los trabajadores del sector privado con menor estabilidad laboral y peores rentas los que aguantaran la prestación de algunas de las actividades existenciales a la ciudadanía. A pesar de la enorme retórica que ha rodeado el papel de la Administración Pública, si exceptuamos los servicios esenciales cuyo perímetro se hizo con un enfoque reductor y algunos colectivos funcionariales que se dejaron la piel en el empeño, en su mayor parte la Administración y el empleo público –duele decirlo– no estuvo a la altura de las circunstancias.

b. Administración Pública y servicios a la ciudadanía

La fuerte impronta de la Administración digital en estos últimos años (algo que incrementa sus riesgos en los años que vendrán) tal vez nos ha hecho olvidar la función existencial del servicio civil o de lo que tradicionalmente conocemos como función pública, hoy día representada con ese concepto bastardo que se denomina empleo público. La ciudadanía, más aún en tiempos tan convulsos y complejos como los actuales en los que la incertidumbre es creciente, requiere atención, cuidado, comprensión y empatía. Y para muchos colectivos, frecuentemente los más debilitados o vulnerables, esa atención no puede vehicularse exclusivamente a través de medios telemáticos, como se ha hecho y se está pretendiendo hacer todavía hoy en estos últimos tiempos. Es una ficción estúpida decir que la pantalla nos ofrece los mismos servicios que las personas de carne y hueso. Muchas de esas personas que demandan atención ciudadana ni tienen medios tecnológicos y cuando los tienen, carecen en muchos casos de competencias digitales para activarlos adecuadamente y relacionarse electrónicamente con la Administración. Pero eso también le pasa a un buen número de ciudadanos que cuando deben tramitar solicitudes o realizar algún tipo de procedimientos con las administraciones públicas, aunque dispongan de unas competencias básicas en materia digital y tengan recursos tecnológicos adecuados, también se encuentran con plataformas indigestas, nada intuitivas, que muchas veces se bloquean y otras sencillamente no funcionan adecuadamente.

El Índice de la Economía y las Sociedades Digitales (DESI 2020), promovido por la Comisión Europea, sigue identificando como una de nuestras mayores debilidades la falta de competencias tecnológicas o digitales básicas, no solo entre la ciudadanía, sino, lo que es peor, esos déficits también existen en las administraciones públicas (con plantillas diez años más envejecidas que la media de la población). En el último índice publicado,

España salía muy bien parada en lo que a digitalización respecta, salvo en las competencias digitales, donde los déficit eran (y son) manifiestos, hasta el punto de que aproximadamente unos veinte millones de personas (en torno al cuarenta por ciento de la población total) no disponía de tales capacidades digitales básicas, aunque muchas de ellas tuvieran teléfonos inteligentes u ordenadores domésticos, lo que claramente conduce a que la pretensión de extender las relaciones electrónicas con la Administración como medio o canal ordinario y pretendidamente exclusivo de relación es sencillamente un abuso de poder que carece de justificación objetiva alguna.

Además, para mayor complejidad, cada nivel administrativo tiene, por lo común, sus propias plataformas tecnológicas/digitales, a las que el ciudadano debe adaptarse, en no pocos casos, de forma individualizada sin asistencia de ningún tipo. El tránsito por varias de ellas sume en el desconcierto o en la desesperación a no pocos usuarios. Quien tiene recursos, contrata los servicios de un gestor, asesor, informático o de cualquier profesional que le realice esas gestiones telemáticas a las que está obligado *de iure* o, tras la pandemia (tal como veremos), *de facto*. Quien no los tiene, se busca la vida, acude a los amigos o familiares, cuando no a las siempre recurridas influencias o recomendaciones (una epidemia nacional) o al locutorio más cercano (que en no pocos casos se convirtió durante la primera ola de la pandemia en la oficina administrativa alternativa, dado que las administraciones públicas estaban cerradas a cal y canto), pues a veces no hay otra forma de obtener una cita previa que dé acceso al fortín administrativo en el que se han convertido las oficinas públicas. No es sorprendente que durante el primer confinamiento los servicios sociales de muchos ayuntamientos fueran la Administración que atendió a la ciudadanía en demanda de todo tipo de servicios o gestiones, ajenas muchas veces a su competencia. El resto de los funcionarios estaban confinados, por tanto, ausentes. Y la atención telefónica no funcionó en gran parte de los casos.

Lo realmente preocupante de la situación descrita hasta ahora es que el contexto COVID-19 que condujo a un cierre hermético de las administraciones públicas en sus relaciones presenciales o físicas con la ciudadanía se haya prolongado en el tiempo hasta nuestros días. Realmente se puede decir que la situación de cierre de las administraciones públicas se ha diferido temporalmente, aunque la excepcionalidad de la situación no sea comparable en ningún caso a la existente en los momentos iniciales, en contraste con la vida social y de ocio que la ciudadanía realiza cotidianamente o, incluso, en las relaciones comerciales o económicas que se entablan entre ciudadanía y estructuras sociales privadas (empresas, entidades financieras, bancos, comercios, locales de restauración, cafeterías, etc.). Como se verá de inmediato, se han alterado radicalmente las bases de relación ordinaria entre la Administración Pública y la propia ciudadanía, confundiendo los planos de lo que es la Administración digital como una suerte de "nueva Administración", distinta y distante de lo que ha sido tradicionalmente esa institución vicarial del Gobierno al servicio de la ciudadanía. En realidad, no se ha comprendido cabalmente lo que es la Administración electrónica o digital, que no es nada distinto o distante de lo que representa la idea de Administración Pública, sino una forma distinta

de prestar la actividad administrativa a través de una herramienta electrónica o telemática que sustituye (o pretende hacerlo) a la configuración clásica de la Administración por papel.

La Administración digital, ciertamente, es un instrumento al servicio de la razón de ser de la propia Administración Pública, no alterando (o no debiendo alterar) su esencia o vocación de servicio público, en los términos que constitucionalmente tiene asignados (artículo 103.1 CE). Este carácter lo ha descrito perfectamente el Consejo de Estado en el dictamen 45/2021, que analizaba el proyecto de real decreto por el que se aprobaba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, al recoger la siguiente reflexión:

> *"En este punto, resulta indispensable partir de una consideración previa: lo que se regula en el real decreto proyectado es el medio de actuación de la Administración y no su contenido. Ciertamente, esta distinción, nítida en el plano teórico, puede desdibujarse en la práctica, como sucede cuando se regulan aspectos novedosos como la actuación administrativa automatizada (artículo 41 de la Ley 40/2015 y artículo 13 del proyecto). Sin embargo, aun en estos casos, es importante no perder de vista que el objeto del real decreto proyectado es ordenar un medio de la Administración".*

Esta consideración del Consejo de Estado es, en verdad, muy pertinente: la Administración electrónica (en este caso el Reglamento que desarrolla las Leyes 39 y 40/2015), no es un fin en sí misma, ni tampoco sustituye su adjetivo ("electrónica" o "digital") al tradicional que acompaña al sustantivo Administración, esto es, su carácter de *pública*. Puede parecer una obviedad recordar tales cosas, pero la tendencia actual de las organizaciones públicas en la era de la pandemia ha sido, como se verá de inmediato, reconducir ese calificativo de "pública" a una suerte de simplificación conceptual (con efectos tremendamente duros en su aplicación práctica) a su contexto "digital", que, como señala el Consejo de Estado, es un *medio,* sin duda importante, pero una herramienta para ganar eficacia y eficiencia en el actuar administrativo, no para preterir a la ciudadanía en el acceso a sus derechos o para abusar de la posición dominante que un conjunto de herramientas tecnológicas le proveen al sector público en relación con el común de los mortales.

Lo ciertamente preocupante de esta forma de actuar radica en el enquistamiento de un modelo relacional que encontraba su fuente de intervención en una situación de excepcionalidad que ya ha desaparecido en buena medida. Pero los (malos) hábitos administrativos se han enquistado y permanecen en el tiempo, tal vez como consecuencia de que la finalidad última de las administraciones públicas, tal como se está configurando en estos momentos, es defender sus propios intereses corporativos y particularmente de sus responsables políticos y empleados públicos (auténticos "señores", junto a los sindicatos, del poder administrativo), con desprecio absoluto (disimulado en no pocos

casos a través de enfáticos discursos políticos o burocráticos sobre el aparente papel de centralidad de las personas) de los derechos de la ciudadanía. La situación, además, es tan intensiva y preocupante que se manifiesta en pautas administrativas alegales, sin base normativa de ningún tipo (o con asiento en protocolos, resoluciones o instrucciones o circulares), lo que conlleva dificultades adicionales para un control jurisdiccional efectivo en el que los tribunales apenas pueden entrar de forma efectiva. El desamparo ciudadano en estos casos es absoluto y la desesperación, a veces, una manifestación efectiva de un sentido de impotencia. Mientras tanto, la política orilla o ignora estos problemas, como si no fuera con ella la resolución de los mismos, rebajando tales actuaciones a comportamientos administrativos que obedecen a pretendidas pautas de (mal) funcionamiento organizativo.

c. Administración electrónica (o digital): consideraciones generales sobre el marco normativo. ¿Hay una obligación general de relacionarse electrónicamente con la Administración?

Por tanto, la perversión normativa que esta crisis COVID-19 ha generado en el ámbito de la tradicionalmente denominada Administración electrónica y en los servicios a la ciudadanía es manifiesta. Pero ello viene de atrás. Quizás la impronta predominantemente tecnológica de la reforma administrativa de 2015 (leyes 39 y 40) nos ha hecho olvidar lo esencial, que no es otra cosa que la necesidad existencial o la razón de ser de la Administración Pública de servir y atender a la ciudadanía. Y esta apreciación no es baladí. Como reconoció acertadamente el profesor Isaac Martín Delgado en su día, la Ley 11/2007 tenía una orientación marcadamente dirigida a la garantía del derecho de acceso electrónico de la ciudadanía, esto es, ponía el foco de atención (por ejemplo, en su enunciado) en la persona o ciudadano, no tanto en la Administración Pública. Esa orientación ciudadana se perdió por completo en la reforma administrativa de 2015, donde la posición del ciudadano se convierte en adjetiva, ya que el problema central no era otro que garantizar que la Administración electrónica se implantara de forma efectiva, quedando el ciudadano desplazado de la escena normativa por un enfoque predominantemente tecnológico del modelo previsto. Esta reforma de 2015 la aprobó el Gobierno del Partido Popular, pero tras dos legislaturas (o legislatura y media) de gobiernos socialistas (aunque este último en colación con UP), nada ha cambiado de ese escenario normativo, lo que se ha ratificado formalmente con la aprobación del Real Decreto 203/2021, que luego se comenta.

Del actual marco normativo *formal* cabe deducir que los ciudadanos, salvo quienes están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, tienen un derecho a ser atendidos presencialmente en las oficinas públicas y, en particular, en las oficinas de asistencia en materia de registros, sin que haya ninguna previsión legal impeditiva o limitadora. Bien es cierto que la LPAC orilla casi por completo esas comparecencias presenciales, incluyendo de forma tangencial y muy poco visible su existencia, pero,

como inmediatamente se verá, la relación electrónica obligatoria solo puede darse en los supuestos que así se establecen en el artículo 14.2 y 3 de la LPAC, siendo imposible legalmente obligar a que toda la ciudadanía deba relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas. Por tanto, el marco jurídico-normativo actualmente vigente exige la atención física o personalizada, y no solo a través de la fría pantalla, que siempre será una opción por la que puedan inclinarse los propios ciudadanos, pero en todo momento de forma voluntaria (otra cosa son los incentivos o estímulos que la Administración Pública les proporcione para que opten por tal medio de relación).

Es muy importante, por consiguiente, tener claro que la opción por la relación electrónica con la Administración es un simple *medio*, que no cambia, ni puede hacerlo, la sustancia del problema: el ciudadano tiene derecho a ser atendido por la Administración Pública y, en suma, esta organización debe proveer de las facilidades oportunas para que esa relación se entable sin menoscabo o perjuicio de sus derechos o expectativas, así como proporcionando los cauces o canales necesarios para que esa relación pueda constituirse de la forma menos gravosa para el ciudadano.

Sin embargo, estos presupuestos normativos del problema sufrieron un duro embate a través de la declaración del primer estado de alarma y, particularmente, del primer confinamiento. Se alegará frente a lo anterior que el contexto de la pandemia exigía un confinamiento duro, también de los empleados públicos, y que estos funcionarios o empleados "teletrabajaron" (unos sí, otros menos y algunos nada), pero la clave de bóveda de ese período (que en buena medida se ha extendido temporalmente hasta nuestros días y, de no resolverse cabalmente, tendrá consecuencias duras en el futuro) es que se han alterado radicalmente las bases normativas establecidas en la propia normativa vigente. En efecto, tal como decía, se ha obligado *de facto* a la ciudadanía (y, en parte, todavía se está haciendo en innumerables administraciones públicas a través del polémico sistema de cita previa) a relacionarse electrónicamente con la Administración por medios telemáticos cuando tales personas no estaban ni están obligadas a ello. Dicho de otro modo, *formalmente* el marco normativo vigente (también el RD 203/2021) siguen reconociendo el *derecho de opción* que tiene todo ciudadano, salvo aquellos expresamente obligados por ley o reglamento, de relacionarse con la Administración a través de medios presenciales o por medios telemáticos. Sin embargo, *materialmente* (o si se prefiere, *de facto*) se ha impuesto la regla de que incluso quienes quieren relacionarse presencial o físicamente con la Administración Pública, deben gestionar ese trámite por medios electrónicos, lo que constituye una barrera insuperable para determinadas personas y colectivos vulnerables, convirtiendo el presunto *derecho de opción* en auténtico papel mojado.

Las consecuencias que ha tenido esa perturbación radical del sentido y finalidad del marco jurídico vigente formalmente aún están por determinar, pero parece obvio que tal sistema de relación, a pesar de la retórica gubernamental, *dejó mucha gente atrás* (esto es, hubo muchos colectivos y personas, y las sigue habiendo, que no han podido

tramitar en plazo sus ayudas, prestaciones, subvenciones o demandar la información debida) y sigue *dejando a mucha gente también atrás*. Y ello por diferentes motivos o circunstancias que no son fáciles de resumir en estos momentos, pero que, a modo de apretada síntesis, se podrían explicitar en dos situaciones.

La primera de ellas es el acceso a atención presencial que se ve obstaculizado, o en algunos casos impedido, por la exigencia de la obtención de una cita previa a través de medios telemáticos; esto es, para tratar físicamente con la Administración Pública se exige el acceso previo electrónico, lo que perturba todo el modelo normativo formal existente y lo convierte en papel mojado. Hay personas que por razones de edad, incapacidad digital o tecnológica, escasas destrezas o carencia de medios tecnológicos no pueden optar por acceder a esa cita previa por tales medios telemáticos. Pero también sucede que cuando se accede, hay muchas veces que no existen horas ni días para realizar tales trámites presenciales, lo cual puede conducir derechamente a la pérdida de derechos o prestaciones (cuando hay un plazo estipulado), incluso vulnerar los propios derechos del interesado en el procedimiento administrativo. Ciertamente, el modelo diseñado conduce derechamente al atropello de los derechos de la ciudadanía o, al menos potencialmente, a que esta afectación a los derechos pueda producirse en ciertos casos. Cabe incluso defender que no existe cobertura legal que justifique esos sacrificios o afectaciones (por ejemplo, en materia de plazos en el procedimiento administrativo), sobre todo en aquellas circunstancias en que las citas previas no se conceden o se fijan cuando ya los plazos han finalizado. Se objetará a lo anterior que esto puede hacerse alternativamente a través de la presentación de tales escritos en las oficinas de Correos, pero ello, aparte de significar una carga adicional para el ciudadano, muchas veces ni siquiera este conoce esa opción, ya que presentarlo en otro registro (oficina de asistencia de materia de registro) solo se podría producir en aquellas administraciones públicas que no tengan el sistema de cita previa establecido (lo que ha generado también algunas quejas por parte de determinadas administraciones públicas que, encontrándose en esa situación, han visto cómo se les multiplicaban la presentación de solicitudes o escritos dirigidas a otras administraciones en las que sus oficinas de asistencia en materia de registros estaban y están cerradas a cal y canto).

La segunda situación sería aquella en la que la ciudadanía demanda a las administraciones públicas una asistencia efectiva (como reconoció el profesor Gamero, una prestación) para hacer efectiva su opción de relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos. Este derecho-prestación deriva, como luego se verá, del propio contenido del artículo 12 de la LPAC. Y es obligación de las administraciones públicas no solo asistir a la identificación y firma electrónica de la ciudadanía no obligada a relacionarse con aquellas por medios electrónicos, sino también a poner todos los medios (tanto personales como tecnológicos) que supongan asistir a tales personas en el uso de medios electrónicos. Y ello se produce al menos en dos momentos. En primer lugar, si la Administración Pública exige un sistema de cita previa que debe tramitarse electrónicamente, según la interpretación finalista del artículo 12 LPAC, aquella estaría obligada a proveer de los

medios tecnológicos y de la asistencia personal necesaria para que tal trámite pudiera ser efectuado por quienes tienen la condición de no obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, sin que sufrieran ningún menoscabo de sus derechos. Y sencillamente esto requeriría que esa asistencia fuera no solo por canales telemáticos o telefónicos (los CAU), sino que también la propia Administración Pública habilitara espacios físicos dotados de profesionales que asistieran a la ciudadanía, así como de medios tecnológicos para que la ciudadanía obtuviera ese trámite electrónico necesario o aprendiera a cómo tramitar electrónicamente sus solicitudes o trámites de cualquier procedimiento administrativo. Y esto, con algunas excepciones que son contadas, no se hace por las administraciones públicas, quienes optan por el siempre más sencillo y expeditivo expediente del "búsquese usted la vida", con total desapego y distancia a lo que la ciudadanía demanda, o a las situaciones de necesidad que tales personas tienen. La empatía, si algún día existió, ha sido borrada de un plumazo por la Administración digital. Ya no existe, ni se la espera.

En segundo lugar, estaría la reconfiguración de las propias oficinas de asistencia en materia de registros, pues las actualmente existentes han terminado trasladando el esquema anterior de los registros administrativos a las necesidades objetivas de las administraciones públicas de llevar a cabo los procedimientos administrativos por medios electrónicos. Esta obligación normativa a las administraciones públicas de realizar toda su gestión procedimental mediante medios electrónicos ha configurado unas oficinas de asistencia en materia de registros cuya finalidad principal es endógena (transformar el papel en soporte electrónico), prescindiendo del carácter que deben tener tales oficinas de ser instrumentos o cauces de *asistencia efectiva* a todas aquellas personas que no dispongan de medios o recursos para relacionarse electrónicamente con las entidades públicas y lo deseen hacer. Hay un evidente traslado del modelo analógico de oficinas públicas a otro de naturaleza aparente o formalmente digital, que solo lo es para que la Administración escanee o traslade a formato electrónico los documentos, solicitudes, recursos, etc. que le presenta la ciudadanía a través de la ventanilla física. Este déficit de configuración organizativa de las oficinas públicas que se dedican a la asistencia en materia de registros no ha sido resuelto en la inmensa mayoría de los casos.

En verdad, el modelo existente nos reconduce a una dicotomía que es falsa: Administración digital *versus* Administración presencial. Lo cierto es que, como se dirá de inmediato, el problema viene de lejos, aunque haya mostrado toda su crudeza en fechas recientes. Hay, en efecto, dos visiones de la Administración electrónica: la primera es una visión de la Administración electrónica *desde* la ciudadanía, esto es, facilitadora y garantizadora de su estatuto de derechos (Ley 11/2007); y la segunda es una visión tecnocrática de la Administración electrónica que se concreta en la LPAC y en la LRJSP, donde el motivo último es garantizar la pretendida eficacia de la Administración, pero sin cohonestarla con la protección de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, la solución correcta a esta falsa dicotomía está en una suerte de opción híbrida, como bien ha defendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 16/2/21, *Sitching*, en la que aboga por el correcto mestizaje o el "justo equilibrio" entre la digitalización y la atención ciudadana.

d. Análisis puntual del marco normativo actualmente vigente

1. La Ley 11/2007 y la LPAC: dos marcos normativos diferenciados para abordar la Administración electrónica

Aunque algunas de las ideas que a continuación se exponen, así como las normas en las que se basan, ya han sido traídas a colación en estas páginas, a efectos sistemáticos conviene poner el foco en cómo se regula esa compleja relación entre ciudadanía y Administración digital.

A tal efecto, conviene recordar que la inicial Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, partía –tal como se ha recordado más arriba– de una concepción muy distinta a la filosofía que inspiró la aprobación de las leyes 39/2015 y 40/2015, lo que se advierte con claridad en el preámbulo de la citada Ley de 2007, que recogía la siguiente motivación explicativa de ese marco normativo:

> *"La Administración debe incorporar las nuevas tecnologías a su funcionamiento interno y, simultáneamente, se debe garantizar que aquellos ciudadanos que por cualquier motivo (no disponibilidad de acceso a las nuevas tecnologías o falta de formación) no puedan acceder electrónicamente a la Administración Pública, dispongan de los medios adecuados para seguir comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías*".

Por tanto, la voluntad de la Ley 11/2007 era, sin duda, impulsar la implantación de la entonces incipiente Administración electrónica. Pero la ley era muy consciente de las dificultades que ese proceso acarreaba, sobre todo por la existencia de un amplio número de ciudadanos que se encontraban condicionados por la brecha digital. La orientación de la norma era muy evidente: garantizar que la ciudadanía pudiera relacionarse con la Administración por medios electrónicos, poniendo a su servicio "los medios adecuados" para hacer posible el ejercicio de ese derecho. En ese sentido, incluso, al menos por lo que a la Administración General del Estado, se preveía la creación de un defensor del usuario de tales medios electrónicos, con la finalidad de que pudiera canalizar a través de ese órgano las quejas y reclamaciones que se plantearan en todo momento sobre el funcionamiento de los servicios electrónicos. Esa figura estaba prevista para atender las quejas y realizar las sugerencias y propuestas pertinentes para mejorar las relaciones de ciudadanos en su trato con la Administración del Estado por medios electrónicos. Ni qué decir tiene que esa figura, de enorme importancia práctica, quedó enterrada en el olvido. La reforma administrativa de 2015, elaborada con unos mimbres conceptuales muy distintos y distantes, ignoró completamente la existencia del defensor del usuario en el ámbito electrónico y aunque es cierto que nada impediría que por medio de las leyes o reglamentos, también por las ordenanzas locales, se creara un órgano o institución de esas características, lo cierto es que no se han dado pasos efectivos en tal dirección, articulando todo lo más algunos canales telemáticos para la presentación de quejas, pero tales canales no tienen la consistencia necesaria para salvaguardar que los derechos de

la ciudadanía no se pisoteen cuando se ven obligados *de iure o de facto* a relacionarse con las administraciones públicas por medios telemáticos o el funcionamiento de tales medios electrónicos es deficiente, muy deficiente o pésimo, que de todo hay.

Tal como se afirmaba más arriba, la reforma administrativa de 2015 configuró un modelo muy distinto al asentado inicialmente por la Ley 11/2007. La intención del legislador era muy evidente: el modelo de la LAE de 2007 había fracasado porque, en última instancia, dejaba a la voluntad de cada administración pública (especialmente a comunidades autónomas y entidades locales) su impulso digitalizador, dependiendo de sus propias disponibilidades presupuestarias (disposición final tercera), lo que se vio agravado por la crisis fiscal derivada del *crack* financiero de 2008.

Además, mientras que la LAE centraba el foco de atención sobre la ciudadanía y sus derechos, la LPAC citaba a los ciudadanos en el preámbulo, pero tales referencias a la ciudadanía prácticamente desaparecían en su tratamiento normativo, al igual que sucedía con la LRJSP (si bien esta ley tenía esa vocación tan aireada de regulación "*ad intra*"). Así las cosas, se puede afirmar que la orientación teleológica de la LPAC (y de toda la reforma de 2015) estuvo exclusivamente dominada por un enfoque tecnocrático y de eficacia, cuya única finalidad expresa era garantizar la implantación de la Administración electrónica *en* las administraciones públicas. Aun así, como ese paso era en algunos casos de gigante, se estableció tal obligatoriedad, pero de inmediato se difirió su aplicabilidad de los distintos instrumentos tecnológicos necesarios para su puesta en marcha (registro electrónico, archivo electrónico, registro electrónico de representantes, etc.), primero a 2 de octubre de 2018, luego a 2 de octubre de 2020 y finalmente a 2 de abril de 2021, fecha en la que ya fue de plena aplicabilidad toda la ley para las administraciones públicas. La obsesión normativa era muy obvia: que la ley se aplicara a tales administraciones públicas. La ciudadanía quedaba relegada a un apéndice o a ser incluso casi ignorada en su contenido. Los derechos de la ciudadanía aparecían desperdigados de forma asistemática por la LPAC y el funcionamiento real del modelo se fiaba a que la interoperabilidad tuviese plena aplicabilidad, algo que no se ha establecido *formalmente* hasta la aprobación del Real Decreto 203/2021, si bien *materialmente* dista de ser un derecho aún efectivo del que se puedan beneficiar directamente los interesados o ciudadanos.

El hecho evidente tras este marco normativo que se inaugura a partir de octubre de 2016, si bien diferido en su aplicabilidad en diferentes e importantes piezas, era que la normativa general aprobada descuidaba totalmente la posición de la ciudadanía en esa compleja relación entre una administración pública obligada a digitalizarse y una ciudadanía que, en puridad, no tenía esa obligación legal de relacionarse con las entidades públicas por medios electrónicos, salvo en determinados casos previstos en la ley o en los reglamentos que se aprobaran al efecto. El modelo se asentaba, como es conocido, bajo la idea de que existía un derecho de opción por parte de la ciudadanía a la hora de elegir el modo y forma de relacionarse con la Administración Pública, sea por medios digitales o analógicos. Sin embargo, esa situación generaba innumerables asimetrías, dado que si

a la Administración Pública se le aplicaban plenamente todos los mandatos de las leyes 39/2015 y 40/2015, así como su desarrollo reglamentario, era obvio que, por razones de eficacia y eficiencia, pero también de pura comodidad burocrático-administrativa, el modelo empujaba *de facto* a que las organizaciones públicas fueran imponiendo en la práctica una relación telemática (que era su medio de actuación), arrinconando paulatinamente la atención presencial o física, así como el medio de papel. Esta situación generaba, como se viene indicando, una tensión marcada por la esquizofrenia, que no se ha sabido gestionar adecuadamente en su proyección temporal. La digitalización se ha visto en el sector público como una *obligación de transformación de sus estructuras, procesos y personas*, pero no se han percatado los diferentes gobiernos y sus respectivas administraciones que lo relevante, desde la perspectiva de una organización que presta servicios a la ciudadanía, es que *se articule razonablemente un sistema de transición desde las actuaciones analógicas a las digitales, apostando por un modelo híbrido y armónico que no descuide la atención ciudadana en ningún momento.*

Hay una idea-fuerza que debe ser resaltada de este marco normativo, a saber: *no existe en nuestro ordenamiento jurídico una ley que defina con sistemática y precisión el sistema de relaciones entre Administración Pública y ciudadanía,* pues el marco jurídico básico se ha construido bifurcando artificialmente en 2015 entre lo que es una dimensión pretendidamente externa de la Administración (LPAC) con un enfoque también pretendidamente interno (LRJSP) y, salvo en algunos aspectos concretos, se ha descuidado por completo la posición del ciudadano en ese sistema relacional. Los derechos del ciudadano (artículo 13 LPAC) y del interesado en el procedimiento administrativo (artículo 53 LPAC) hacen algunas referencias a su dimensión digital, pero ese marco normativo no ha tomado como punto central la posición y necesidades de la ciudadanía en un complejo proceso de transición entre el mundo administrativo analógico (aún vigente en muchos aspectos) y el disruptivo escenario de la digitalización (que se está abriendo camino torpemente *en* las Administraciones Públicas), pero pasando en ocasiones por encima de los derechos de la propia ciudadanía.

Aparentemente, la arquitectura normativa de las leyes de 2015 no había cambiado el panorama previo existente, salvo supuestos tasados en la propia ley (artículo 14.2 LPAC) o en aquellos supuestos que así se determinen reglamentariamente (de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.3 LPAC). La relación entre Administración Pública y ciudadanía (personas físicas) la decide el propio ciudadano, al que se le reconoce *formalmente* un derecho de opción a relacionarse telemática o presencialmente (por medio de papel) con la Administración. En realidad, el contexto –como se viene reiterando– es esquizofrénico para la propia Administración Pública, obligada como está a tramitar todos los procedimientos de forma electrónica, lo que empuja inconscientemente (o de forma a veces más consciente) a que cada vez más las relaciones con la ciudadanía se entablen por medios electrónicos (lo hemos visto y lo estamos viendo en toda la crisis de la pandemia). Pero ese reconocimiento formal del derecho de opción se compadece mal con su propio ejercicio, tal como estamos comprobando cotidianamente.

El contrataste entre norma y aplicación es, en efecto, obvio. La norma establece la regla de que, salvo en los supuestos antes citados (artículo 14.2 y 3 LPAC), el ciudadano no tiene la obligación legal de relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos, pudiendo hacerlo por los sistemas convencionales propios de la era analógica (papel, comparecencia física, etc.). Sin embargo, como ya se ha señalado, las excepciones *de facto* o *materiales* han terminado por arrumbar la norma formal hasta dejarla inaplicable o en algunos casos vulnerar directamente su contenido. Ya se ha hecho referencia a los trámites electrónicos vía cita previa, pero también se han dado supuestos de exigencia de relación telemática en determinados procedimientos sin que exista norma reglamentaria que lo determine expresamente ni justifique por qué se ha generalizado su uso (tributos, ayudas, subvenciones, convocatorias de pruebas selectivas, etc.). El abuso de posición dominante de los poderes públicos en este caso es manifiesto.

La LPAC es, efectivamente, muy parca y escasamente sistemática a la hora de reconocer que la ciudadanía tiene un derecho de opción a relacionarse con la Administración Pública por medios telemáticos u otros alternativos. Bien es cierto que el artículo 14.1 determina con claridad que "las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos". Pero, como se viene resaltando, este enfático enunciado se ve en muchas ocasiones desmentido por la práctica cotidiana de las propias administraciones públicas.

En realidad, aunque hay previsiones normativas que reconocen directa o indirectamente que la ciudadanía tiene derecho a ser atendida presencialmente por la Administración Pública, ello hay que derivarlo de genéricas previsiones normativas, pues no aparece un derecho claramente enunciado con tal carácter. Lo electrónico, por tanto, absorbe todo el marco regulador, confinando a lo presencial a una posición vicarial o incluso vergonzante. Pero lo grave es que, como consecuencia de la pandemia, la interpretación de ese marco legal ha sido hecha en un sentido aún más limitador de los derechos de la ciudadanía hasta hacerlos prácticamente difuminarse por completo.

Esa regulación tan tibia se advierte en que, frente a la extensión reguladora del registro electrónico y de todo el arsenal de instrumentos o herramientas tecnológicas necesarias para el desarrollo de la Administración digital, la atención presencial a la ciudadanía se regule de rondón y entre líneas. Eso sucede, por ejemplo, con las denominadas "oficinas de asistencia en materia de registros", que son traslación de los servicios de atención ciudadana o de las oficinas del mismo carácter que se han transformado en unidades administrativas cuya vocación final es ser receptoras de documentos en papel para transformarlos en documentos electrónicos, y poco más, haciendo perder su esencia de atención y centralidad de la ciudadanía, más concretamente de aquellos colectivos que han pasado a ser considerados como una pieza hasta cierto punto molesta, porque tales personas son incapaces de tramitar sus solicitudes o escritos, así como de remitir la documentación por medios digitales, lo que ahorra notables esfuerzos a la Adminis-

tración y permite, además, una atención absolutamente despersonalizada, así como no dar respuesta directa a ninguna reclamación, pregunta o demanda. La Administración Pública, y en especial sus funcionarios o empleados, ha hallado un escudo protector de primera importancia en el cual refugiarse para no tener contacto alguno directo con la ciudadanía. Se trata con la Administración por medio de las frías pantallas, por chats o por medio de robots; ya no hay apenas contacto directo con la ciudadanía, lo que tales empleados agradecen infinitamente. El problema es de responsabilidades o de exigencia de tales, donde la LPAC recoge previsiones que, por lo común, no se aplican (menos aún en los procedimientos electrónicos donde, pese a las facilidades de la identificación de las responsabilidades por la propia trazabilidad, no suele haber exigencia de responsabilidades sancionadoras por incumplimiento de plazos o de trámites, o simplemente por no dar respuesta a las solicitudes de información pública). El control de los procedimientos administrativos y su devenir nunca ha sido el fuerte de la Administración Pública, salvo en el cumplimiento de plazos vinculados a la prescripción o la caducidad, que es cuando están en juego directamente los intereses de la propia Administración.

El artículo 19 LPAC prevé expresamente que la comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, solo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley. Por tanto, se recoge, también de forma tangencial, una comparecencia presencial, pero la extensión cada vez mayor de la digitalización irá reduciendo su radio de actuación hasta convertirla en casi anecdótica. Esa es la pretensión de la Administración Pública, más bien de una organización que se deshumaniza a marchas forzadas, que pierde su contacto con la realidad ciudadana circundante y que carece de la más mínima empatía para entender lo que sucede en su entorno inmediato. Ya no hay *feedback* con la ciudadanía, salvo las frías relaciones de la pantalla. Las consecuencias de tal modo de actuar pueden ser (lo están siendo ya) gravísimas.

La LPAC, por tanto, ha sido insensible a esa necesaria relación entre Administración Pública y ciudadanía, encuadrando toda esa relación en un afán de digitalización extensiva, pero sin ser conscientes del salto cualitativo que implicaba el abandonar el papel central que la ciudadanía tiene en el funcionamiento de la Administración Pública. Se ha expuesto anteriormente, pero conviene recordarlo por la importancia intrínseca que tiene el argumento: *la Administración Pública, como brazo ejecutor de las estructuras gubernamentales y como organización pública vertebrada por un conjunto de medios materiales, personales y financieros, así como de recursos tecnológicos y de conocimiento e información, no tiene otro fin existencial (está en su propio ADN) que ser capaz de servir de forma efectiva y eficiente a la ciudadanía.*

Y no basta, como también se decía más arriba, con que la LPAC regule en el artículo 13 un conjunto de derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas, en los que, dicho sea de paso, se vuelve a poner el énfasis en los derechos a relacionarse con medios electrónicos y hay un total descuido o abandono de cualquier relación física o presencial. Da la impresión de que la Administración Pública española,

en una suerte de concepción *avant la lettre*, pone el carro antes que los bueyes y, por tanto, considera que los derechos de la ciudadanía son sobre todo *electrónicos*, cuando la realidad tozuda nos sigue advirtiendo que eso no es siempre así y, además, lo realmente importante es que eso no debe ser así si la Administración Pública quiere ser esa organización proveedora efectiva de servicios a la ciudadanía.

Solo hace falta traer a colación los derechos que a las personas se les reconocen en sus relaciones con las administraciones públicas por parte del artículo 13 LPAC, donde se observa con claridad que nada de lo que aquí se viene denunciando se recoge de forma expresa. Tampoco un análisis del artículo 53, en lo que a derechos del interesado en el procedimiento administrativo respecta, ofrece más luz. En realidad, al legislador de la reforma administrativa de 2015 le preocupan otras cuestiones más endógenas y todo lo más aquellas dimensiones administrativas en las que la eficacia de los actos administrativos pueda estar salvaguardada. Por ello, es el marco de las notificaciones administrativas en el que halla más presencia la posición del ciudadano y su concreción en papel, aunque también se recogen algunos cebos (o "estímulos") que pretenden reconducir esas relaciones hacia medios telemáticos, aunque los propios interesados no estén obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración (véase, por ejemplo, los artículos 41 y siguientes de la LPAC).

Es muy importante resaltar que la LPAC establece con nitidez y contundencia qué sujetos son los que están obligados a relacionarse con la Administración Pública por medios telemáticos. El artículo 14.2 es muy diáfano al respecto:

> *"2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:*
> *a) Las personas jurídicas.*
> *b) Las entidades sin personalidad jurídica.*
> *c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.*
> *d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.*
> *e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración".*

Salvo esos supuestos tasados legalmente, el resto de las personas físicas o ciudadanos que se relacionen con la Administración no tienen esa obligación de hacerlo electrónicamente. No obstante, la LPAC en su artículo 14.3 flexibilizó esa exigencia por medio de la

atribución a la potestad reglamentaria de la posibilidad de ampliar ese círculo o perímetro de personas obligadas a ese tipo de relación, siempre que se cumplan las previsiones que la propia norma establece, a saber:

> *"Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios".*

No cabe duda de que, ante el imparable avance de la digitalización, la LPAC ha optado por admitir la ampliación del perímetro de personas obligadas a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, pero, y este es un dato importante, *para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas*, lo que parece vedar expresamente que se imponga una exigencia universal de relación telemática que vaya dirigida, por ejemplo, a que todos los trámites o una serie específica de trámites (siempre que se pretendan aplicar a todos los ciudadanos) se deban canalizar electrónicamente, lo que puede poner en cuestión la legalidad de la cita previa universalmente configurada (por ejemplo, para presentar escritos en cualquier procedimiento), sobre todo si no hay canal alternativo para realizar este trámite (teléfonos; máquinas físicas que generan turno o reserva horaria; información presencial; etc.).

Además, si se atiende al enunciado de la norma, se podrá concluir fácilmente que tal sistema de relaciones electrónicas solo es exigible "para ciertos colectivos de personas físicas", que en función de una serie de características singulares ("capacidad económica, técnica, dedicación profesional") puedan disponer de las competencias digitales necesarias, así como de los recursos tecnológicos imprescindibles, para poder relacionarse por esa vía o, en su caso, encomendar a un agente, gestoría o profesional, que, mediante los correspondientes honorarios, le materialice tales actuaciones. Ciertamente, se prevé también una ambigua cláusula que invoca "u otros motivos", pero la misma elección del término recogido nos indica con claridad que la norma reglamentaria que lleve a cabo esa ampliación del perímetro indicado no puede bajo ningún concepto aislarse de las condiciones de capacidad (en este caso, tecnológica), pretendiendo obligar a esa relación a colectivos o personas que no las tienen (por ejemplo, colectivos vulnerables, personas de la tercera o cuarta edad, menores, etc.), y en todo caso, se deben exteriorizar en la norma reglamentaria *los motivos* que justifican ampliar ese perímetro de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración.

No obstante, como se viene reiterando en estas páginas, la realidad fáctica ha roto las costuras de la norma formalmente aplicable y la Administración Pública, prevaliéndose de una lectura singular y a todas luces impropia del sentido existencial y constitucional del rol que le corresponde jugar en sus relaciones con la ciudadanía, ha dado infinitos pasos hacia atrás. Frente a un período histórico (década de los ochenta y noventa del siglo pasado)

en el que la ciudadanía ocupaba un papel central en la actuación de las administraciones públicas (con especial énfasis en los principios de servicio a la ciudadanía, la atención ciudadana, el papel de las personas en las políticas públicas, etc.), hemos pasado sin apenas darnos cuenta a un momento en el que los ciudadanos y las personas son un factor de incomodidad en la actuación de las administraciones públicas, siendo preteridos u olvidados, cuando no arrinconados, a pesar de los constantes discursos de la retórica política de "no dejar a nadie atrás" que los hechos cotidianos desmienten una y otra vez.

El problema radica en que las administraciones públicas están interpretando el marco regulador en materia de Administración electrónica pensando solo en sus exclusivos intereses corporativos, no en los generales. En realidad, si se analiza con detalle en artículo 12 LPAC, como en su día llevó a cabo el profesor Eduardo Gamero, se podrá advertir que en ese precepto hay un innegable contenido prestacional; esto es, que las administraciones públicas deberían poner todos los medios a su alcance para facilitar la relación telemática de la ciudadanía con ella. Lo dice con claridad el artículo 12.1 LPAC: "*Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen"*. Pero todavía lo concreta con mayor precisión el artículo 14.2 LPAC al exponer lo siguiente: *"Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas".*

Dicho de otro modo, se trata de un *deber de asistencia general de la Administración Pública hacia la ciudadanía* poco o muy mal cumplido. Hay, en efecto, un *deber de asistencia general* y, asimismo, *un deber de asistencia específico* (identificación y firma). El primero apenas se cumple; es más, en muchas administraciones públicas se ignora por completo. El segundo sí que se cumple, pero única y exclusivamente porque a la Administración Pública, dado que debe tramitar todos los procedimientos electrónicamente, le interesa sobremanera que la puerta de entrada a los procedimientos se franquee mediante medios electrónicos, colaborando así en la identificación y firma de las personas que acuden a las oficinas de asistencia en materia de registros, al efecto de facilitar no solo el acceso de tales interesados a los procedimientos administrativos, sino en particular disponer así de los procedimientos (y de la documentación que forma parte de los mismos) formalizados electrónicamente.

Se ha impuesto así, también sin apenas darnos cuenta, un enfoque del registro basado en los documentos, que en no pocos casos deja en un lugar adjetivo o accesorio a la ciudadanía. En verdad, hay una aparente traslación del registro analógico al propiamente digital. Pero la cuestión es más grave: se están dando pasos hacia atrás en los derechos que antes disponía la ciudadanía y que hoy en día no tiene. Lo importante es que, mediante funcionarios habilitados al efecto, se identifiquen y, en su caso, firmen electrónicamente las personas interesadas que carezcan de medios electrónicos. Luego está todo el modelo de interoperabilidad e interconexión de los diferentes registros de las distintas administracio-

nes públicas que, como se verá de inmediato, se ha pretendido agilizar a través del Real Decreto 203/2021 y liberar así a la ciudadanía de tener que "buscarse la vida", o replicar documentación que ya está en poder de otras administraciones públicas, pero que, en verdad, sigue presentando lagunas aplicativas enormes y deja a los ciudadanos muchas veces a los pies de los leones burocráticos (que no se le ocurra al buen ciudadano alegar que una documentación obra ya en poder de la Administración y que debe ser esta quien la solicite, pues la respuesta será inmediata: "Usted sabrá. Si la pedimos nosotros, puede tardar varios meses"). La interoperabilidad es hoy día un mito en un buen número de casos. Y los derechos del artículo 28 LPAC, entre otros, aparecen una y otra vez preteridos.

Las "oficinas de asistencia en materia de registros", tras la implantación de la Administración electrónica, están sufriendo un proceso de involución frente a lo que eran anteriormente los servicios u oficinas de atención a la ciudadanía. Su obsesión electrónica ha expulsado a la ciudadanía de su papel de centralidad en el funcionamiento de las administraciones públicas. En general, se han transformado en lugares de presentación de escritos para su posterior identificación y firma, así como del consiguiente escaneo, ofreciendo una visión estrecha y limitada de lo que debe ser una atención efectiva a la ciudadanía.

Quizás las administraciones públicas y las propias estructuras gubernamentales por derivación no sean realmente conscientes, lo cual sería muy preocupante, del grado de deterioro y deslegitimación que están teniendo en lo que respecta a sus relaciones con la ciudadanía. No están gestionando adecuadamente un sistema de transición, siempre complejo, de un modelo analógico a un modelo que no puede ser digital exclusivamente (recordemos que es un medio), sino a un sistema híbrido que debería basarse en la idea de equilibrio. Hay una ecuación incorrecta entre Administración electrónica y no presencialidad en la atención ciudadana. No es eso la Administración digital y no lo puede ser nunca, a riesgo de desvirtuar su propia naturaleza. Es muy importante, por tanto, llevar a cabo políticas de transición o de gradualidad, reforzando la asistencia a los ciudadanos que requieran relacionarse con la Administración por medios telemáticos y garantizando en todo caso la asistencia presencial. No se entiende ese blindaje o aislamiento autista de la Administración en relación con la ciudadanía, que incluso llega a adoptar rasgos de desprecio o de ignorar el papel central que las personas tienen en la actuación gubernamental y administrativa.

2. El 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

Tras este rápido repaso del cuadro legal vigente en materia de Administración electrónica y relaciones con la ciudadanía, el análisis estaría incompleto si no se hace alguna alusión al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, que también ha llevado a cabo una reforma en profundidad del Real Decreto 4/2010, del Esquema Nacional de Interopera-

bilidad. Este aspecto es muy importante, pero no puede ser tratado en estas páginas, aunque su conexión con los derechos de la ciudadanía en los distintos procedimientos o en actuaciones ante las administraciones públicas es más que evidente. En general, la acogida doctrinal que ha tenido esa reforma del Esquema Nacional de Interoperabilidad ha sido satisfactoria, sin perjuicio de que pueda abrir algunas dudas sobre el alcance de la competencia estatal.

El reglamento reconoce –como no podía ser de otro modo– el derecho de opción de la ciudadanía de relacionarse con la Administración por medios electrónicos, pero parece querer ir un poco más lejos con la finalidad "de facilitar a los agentes involucrados en el uso de medios tecnológicos su utilización efectiva", al pretender poner las cosas más fáciles a la ciudadanía para que voluntariamente se vaya inclinando hacia el uso de medios electrónicos en sus relaciones con la ciudadanía y ello permita atenuar la actuación esquizofrénica de unas administraciones públicas que internamente gestionan todo electrónicamente y que externamente dependen de la voluntad de opción de los interesados.

El reglamento echa mano de la retórica al prever que las administraciones públicas deben "disponer de servicios digitales fácilmente utilizables y accesibles", pero el contenido material de la regulación normativa apenas mejora esa relación, salvo en algunos puntos que se citarán.

Realmente, esta mayor facilidad en la utilización de medios electrónicos y en la accesibilidad ya estaba recogida, primero, en la Agenda España Digital 2025 y, después, en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas. En efecto, la citada exposición de motivos recurre también a argumentos muy trillados en diferentes documentos ya publicados, haciendo referencia una vez más a la posición tan favorable que tiene España en materia de digitalización, pero ocultando –tal como recoge el Índice de Economía y Sociedad Digital DESI 2020– que en competencias digitales la población española sigue por debajo del umbral medio de los países allí analizados. No deja de ser curioso que esta normativa –ni en la parte expositiva ni en la dispositiva– haga alusión alguna a los problemas de brecha digital, que lastran de forma directa la pretensión última de que la ciudadanía haga uso generalizado de los medios electrónicos en sus relaciones con la Administración Pública.

También hay una alusión puntual a "los cambios que se están produciendo con la maduración de las tecnologías disruptivas", que se califican de "grandes desafíos que para ser afrontados con éxito y para que coadyuven a la Transformación digital exigen como presupuesto contar con un marco regulatorio adecuado, tanto con rango de ley como con rango reglamentario", algo que, sin embargo, no tiene traducción en la regulación que lleva a cabo el citado reglamento.

El objetivo último del reglamento aparece bien trazado: "Hacer efectiva una Administración totalmente electrónica e interconectada (…) y garantizar servicios digitales fácilmen-

te utilizables". Esta garantía se pretende extender, además, a "que la ciudadanía se relacione con ella por estos medios en los supuestos en que sea establecido con carácter obligatorio o aquellos lo decidan voluntariamente". Pero la idea constante de construir modelos de Administración electrónica amables o de fácil uso no busca otra finalidad que ir ampliando el perímetro de personas obligadas conforme las condiciones sean más favorables, y así poner más facilidades en su uso a las personas o ciudadanos, pero especialmente evitar que las administraciones públicas deban tramitar electrónicamente y en papel determinadas actuaciones de los procedimientos administrativos.

Todo ello hace presumir que, gradualmente, se irá ampliando reglamentariamente el perímetro de personas obligadas hasta que lo electrónico devore o arrincone literalmente a lo presencial, lo que probablemente tendrá consecuencias mucho más serias de lo que inicialmente pueda preverse. La combinación de este empeño de ampliar gradualmente el círculo de personas que se deben relacionar electrónicamente con la Administración Pública, junto con una extensión del teletrabajo en determinados ámbitos de la actuación administrativa, puede ir reduciendo gradualmente la necesidad objetiva de que exista una atención presencial y dedicar a esta unos efectos residuales solo para determinados colectivos de mayor vulnerabilidad o inmersos en la brecha digital. Este proceso combinado, unido a la cada vez mayor presencia de la revolución tecnológica en la actividad administrativa (robótica de procesos e inteligencia artificial) puede dejar la asistencia presencial en una actividad residual y, por tanto, encoger gradualmente la Administración Pública en cuanto a empleos físicos o virtuales se trata.

El reglamento es una disposición normativa extensa y prolija en algunas de las cuestiones que regula. Y no puede ser objeto de tratamiento en estas páginas, aunque sí que se pueden traer a colación algunas de sus previsiones más estrechamente relacionadas con las relaciones entre Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Veamos:

Principios generales aplicables al sector público en sus actuaciones y relaciones electrónicas

Esta regulación de principios recogida en el artículo 2 complementa lo establecido en las leyes 39/2015 y 40/2015 y, en principio, su valoración general debe ser positiva, con los matices que se contienen en el análisis que sigue. Aunque sin duda, por razones sistemáticas y también de rango, hubiese sido más adecuado incorporar esta regulación en las leyes cabecera y no en un reglamento ejecutivo, si bien este artículo tiene naturaleza básica y, por tanto, resulta aplicable a todas las administraciones públicas.

Obviamente, dado el carácter de este texto y su propio objeto, interesa fijar la atención en aquellos principios que tienen mayor conexión con las relaciones entre Administración electrónica y ciudadanía.

Por un lado, se recoge una serie de principios que estaban ya en parte recogidos en la Ley 11/2007 y que la LPAC y la LRJSP olvidaron. Entre ellos, el principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunica-

ciones electrónicas; el principio de accesibilidad; el principio de facilidad de uso (que deriva de esa pretensión político-normativa de "hacer amable la digitalización para la ciudadanía"); así como el principio de interoperabilidad, cuya trascendencia es obvia, ya que es presupuesto para que los derechos de los interesados y de la ciudadanía mejoren cualitativamente en sus relaciones electrónicas con la Administración, especialmente en el ámbito de la información, en la exención de entrega de documentos. También se recoge el principio de personalización y proactividad, que se configura como "la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos".

Canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos

El artículo 4 del reglamento, en desarrollo de lo establecido en los artículos 12 y 14 de la LPAC, regula la prestación por parte de cada administración pública de la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos de la citada entidad. En este caso esa asistencia no se limita a los procedimientos administrativos (aunque el reglamento sigue hablando de "interesados"), sino que cabría extender su alcance a cualquier relación electrónica que se trabe entre la ciudadanía y la administración correspondiente.

La novedad de este precepto es que de la redacción del enunciado normativo se podría admitir una interpretación que vaya de acuerdo con lo que la doctrina ya venía resaltando y que, por consiguiente, extienda la prestación de la asistencia en el uso de medios electrónicos más allá del perímetro establecido por la ley. Se trata en concreto de que cabría defender que las administraciones públicas tienen en este ámbito –como por lo demás preveía la LPAC– una *obligación de prestación efectiva de un servicio de asistencia a quienes se relacionen por medios electrónicos con la Administración correspondiente*. El citado artículo 4 establece un catálogo de canales a través de los cuales se puede producir esa prestación de asistencia, admitiendo la posibilidad (lo cual puede conducir derechamente a que se utilice solo una asistencia por medios telemáticos o por *chatbots*) de que se utilicen "alguno o algunos" de los siguientes canales:

- Presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen.
- Portales de Internet y sedes electrónicas.
- Redes sociales.
- Telefónico.
- Correo electrónico.
- Cualquier otro canal, que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la LPAC.

Si algún dato positivo ofrece este artículo 4 es, efectivamente, esa concepción abierta que el RD 203/2021 brinda en este ámbito de canales de asistencia para el acceso de los servicios electrónicos.

Actuación administrativa automatizada

A pesar de la referencia que la exposición de motivos lleva a cabo sobre las tecnologías disruptivas, uno de los aspectos más criticado de este reglamento es que no incide nada sobre esa cuestión, al no desarrollar el uso y control de tales tecnologías emergentes y su aplicación a los procedimientos administrativos. De hecho, el artículo 13 nada añade a la regulación de mínimos recogida en el artículo 41 de la LRJSP, limitándose a un simple reenvío. Hay, al parecer, un proyecto de reglamento sobre inteligencia artificial que plantea algunas dudas en relación con su aplicabilidad a los procedimientos administrativos, como ha sido analizado por el profesor Alejandro Huergo (https://almacendederecho.org/el-proyecto-de-reglamento-sobre-la-inteligencia-artificial), pero de ello no hay ni una sola referencia en este reglamento que ahora se comenta (ver asimismo http://blogrdp.revistasmarcialpons.es/blog/regular-la-inteligencia-artificial-en-derecho-administrativo-por-alejandro-huergo-lora/). Como reconoce este autor, los algoritmos de carácter predictivo exigirían una habilitación normativa. Conforme se ha analizado en el estudio, hasta ahora el Derecho en el sentido de marcos normativos reguladores muestra un vacío insólito sobre este tipo de tecnología, que por lo demás se aplicará cada vez más con mayor intensidad también en la Administración Pública.

Régimen de subsanación

El régimen de subsanación viene a regular una materia que, por lo que se refiere a relaciones electrónicas, había sido deficientemente tratada en la LPAC 68.4, y así fue criticado por acierto por la doctrina (Diego Gómez), siendo igualmente objeto de interpretaciones diferentes tanto por parte de los operadores como de la jurisdicción contencioso-administrativa. De la regulación citada se deriva que si bien el interesado obligado presentara su solicitud por medios no electrónicos, la Administración deberá requerirle para que en el plazo de diez días subsane ese defecto. Este marco regulador de la subsanación se aplica también a las personas físicas no obligadas siempre que ejerciten su derecho a relacionarse por medios electrónicos. En todo caso, como expone el último párrafo del artículo 14.1 del reglamento: “Cuando se trate de una solicitud de iniciación del interesado, la fecha de subsanación se considerará a estos efectos como fecha de presentación de la solicitud de acuerdo con el artículo 68.4 de dicha ley”. Un debate, al parecer, definitivamente zanjado.

Los primeros análisis realizados sobre el Real Decreto 203/2021 han puesto de relieve su importancia y necesidad, pero también dejan en evidencia en la mayor parte de los casos las notables carencias que presenta en algunos terrenos, esencialmente en todo lo que respecta a las tecnologías más disruptivas adaptadas a la actuación y funcionamiento de las administraciones públicas por medios electrónicos.

No se trata de reiterar lo que ya ha sido expuesto –con notable criterio y acierto– por quienes se han aproximado al análisis de este reglamento y sobre la modificación, entre otras cosas, del Real Decreto 4/2010, del Esquema Nacional de Interoperabilidad. Como anexo a estas páginas se aporta una serie de enlaces en los que se pueden consultar

algunas de esas contribuciones iniciales sobre los impactos normativos, tecnológicos e incluso organizativos que tiene la regulación expuesta.

Aunque sea una obviedad decirlo, el citado reglamento tiene –como recordó acertadamente el dictamen 45/2021 del Consejo de Estado– carácter ejecutivo. Por tanto, se dicta en desarrollo de las leyes ya conocidas (LPAC y LRJSP) en lo que a actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos respecta. Por consiguiente, hasta cierto punto este reglamento tiene el corsé de las leyes que desarrolla y, como también es obvio, ni puede contradecirlas ni puede tampoco entrar en regulaciones propias de la reserva material o formal de ley. Y este carácter tributario tiene sus limitaciones, puesto que una cosa es promover una reforma legal y otra muy distinta llevar a cabo una aprobación de un reglamento ejecutivo. Hay en este reglamento muchas ausencias, como bien se ha detectado, pero habría que deslindar en qué casos no debiera ser el legislador quien se ocupara de tales regulaciones. Obviamente, hay ámbitos que son claramente propios de un reglamento ejecutivo, otros pueden serlo en cuanto no contradigan las leyes que desarrollan, pero también podrían darse supuestos de que, dado los derechos y garantías que pueden estar en juego, lo más razonable sería modificar las leyes cabecera (leyes 39/2021 y 40/2021) para adaptarlas a un proceso intenso de digitalización de las administraciones públicas, así como a la incorporación de tecnologías disruptivas en el ámbito de la Administración digital y en los propios procedimientos administrativos.

Pongamos un ejemplo. Se ha objetado, no sin parte de razón, que el reglamento orilla cualquier regulación de la manida costumbre de las oficinas públicas de regirse en sus relaciones con la ciudadanía por el sistema de cita previa. Una modalidad de relación entre ciudadanos y Administración que presenta una anomia normativa considerable, puesto que, por lo común, se ejerce y condiciona el acceso a las oficinas públicas de los ciudadanos e interesados sin una base normativa previa. Hubiese sido conveniente que al menos las solicitudes de cita previa a través de medios telemáticos hubiesen encontrado cobertura en este reglamento, pues es a todas luces censurable que personas físicas no obligadas a relacionarse con las administraciones públicas por medios telemáticos deban hacer uso obligatorio de ellos para conseguir que la puerta de la Administración se abra y puedan atravesarla para llevar a cabo las gestiones pertinentes o presentar solicitudes, documentos o escritos. Pero los problemas se sitúan, como bien fue denunciado en su día y todavía resuenan ecos de esas denuncias, cuando la cita previa es para acceder a una oficina de asistencia en materia de registro, pues en este caso hablamos de plazos y de acceso o no al propio procedimiento: ¿qué ocurre si no me dan cita previa en ninguna de estas oficinas y estoy en el último día de plazo? Tal vez fuera oportuno que la LPAC previera alguna regulación sobre estas cuestiones, pues es altamente dudoso que una norma reglamentaria sin habilitación previa pueda hacer una regulación que afecte a los plazos establecidos en la ley.

En realidad, el reglamento ha tardado cuatro años en ser elaborado y publicado, tiempo suficientemente dilatado como para que parte de sus previsiones (especialmente en un ámbito de tanta aceleración o transformación como es el relativo a la digitalización y a las tecnologías disruptivas) se hayan quedado parcialmente viejas u obsoletas, como ya lo están en parte las propias leyes cabecera. En realidad, el reglamento es hijo directo de tales leyes y, por tanto, comparte con ellas sus propias disfunciones. A pesar de ser aprobado seis años después, como bien se ha denunciado por diferentes analistas, las tecnologías disruptivas son las grandes ausentes de esa regulación, ya que si bien se citan de rondón en la exposición de motivos, en el articulado –tal como se ha visto– solo hay dos referencias muy escuetas a los procesos de automatización, en una de ellas precisamente para constatar que se puede automatizar la transmisión de datos sin que se establezca ninguna garantía. Hablar de protección de datos en general se ha convertido ya en la excusa perfecta. Pero con la plena aplicabilidad de la LPAC, a partir de ahora el trasiego de datos en el sector público será constante y cada vez más intenso. Y a pesar de que es responsabilidad de cada administración pública garantizar la protección de datos, en particular los de carácter especial, habrá que estar muy atentos a cómo se gestiona este tráfico espectacular de datos sin que los derechos de la ciudadanía se vean preteridos.

En lo demás, el reglamento es absolutamente insensible a la brecha digital y a los colectivos vulnerables que no disponen de competencias digitales ni de recursos tecnológicos para subirse algún día a ese carro de la Administración electrónica. Y algunos de ellos (recientemente una denuncia pública de una asociación de jubilados lo constataba) están viendo cómo sus derechos se ven mancillados o reducidos. Se mantiene la atención presencial, como no podía ser de otro modo; pero a pesar de que caben algunas interpretaciones extensivas del derecho de asistencia en el uso de medios electrónicos como derecho prestación que deben asumir las administraciones públicas, el reglamento sigue dejando en la sombra este extremo.

En fin, se pretende animar a que la ciudadanía multiplique sus relaciones digitales con la Administración. El reglamento quiere ir por esta línea, en línea con lo ya establecido en la *Agenda España Digital 2025* y otros documentos gubernamentales antes citados. Pero faltan infinidad de herramientas y un concepto más claro de que la Administración electrónica no es –como señaló el dictamen del Consejo de Estado 45/2021– más que un medio. La esencia de la Administración Pública, su propio ADN, es servir a la ciudadanía. Y en este punto, el reglamento queda aún muy cojo, cuando no incompleto, dado que no se plantea un modo operativo y racional sobre cómo conducir una compleja transición desde una Administración analógica a una Administración digital, sin que ello implique dejar a determinados colectivos atrás o en el margen, cuando no expulsados al ostracismo. Este también es un problema, agudizado hasta el extremo, por la era de la pandemia. Y tampoco aquí el reglamento ofrece soluciones firmes, cuando en algunos casos lo podría haber hecho. En otros tendrá que ser la ley quien lo haga. Pero el tiempo corre, puesto que la digitalización cada vez es más acusada y acelerada. Y se pueden

cumplir los peores pronósticos que ya anuncian que la revolución tecnológica podría ser una fuente aún de mayores desigualdades. Eso es lo que se trata de evitar. Y, en esto, a pesar de que la Agenda España Digital 2025 identificaba el problema, nada apenas hace este reglamento. Habrá que seguir esperando.

Final

El panorama normativo y fáctico hasta ahora descrito nos ofrece una relaciones entre Administración digital y ciudadanía marcadas por una reforma legal y un contexto fáctico que han ido erosionando el papel que las personas deben tener en la razón de ser del sector público, y que se han centrado en una apuesta material por impulsar la digitalización de tales relaciones, contraviniendo o forzando incluso el marco normativo hasta ahora vigente. No cabe duda que la pandemia ha significado un antes y un después en este proceso de deslegitimación de las administraciones públicas en lo que se refiere a la atención a la ciudadanía, cada día más distante y llena de dificultades para aquellos colectivos y personas que no disponen de competencias digitales o de recursos tecnológicos para relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos.

En realidad, las administraciones públicas han sido absolutamente incapaces de cumplir las obligaciones legales de asistencia en el uso de medios electrónicos que deben prestar a la ciudadanía, al menos a las personas físicas no obligadas a relacionarse por tales medios (artículo 12 LPAC). Nada se hizo durante el período de confinamiento duro y nada se ha hecho durante la etapa de desescalada ni tampoco durante la evolución posterior de la pandemia, que particularmente ha impactado a los colectivos más vulnerables (personas que están en pobreza extrema o en bolsas de pobreza, ancianos sin medios ni recursos tecnológicos, mayores sin competencias digitales, familias monoparentales sin medios, menores desprotegidos, mujeres vulnerables, desempleados sin prestación). Pero los círculos de vulnerabilidad, conforme los zarpazos de la crisis se van haciendo más duros, se extienden a otros colectivos que aparentemente estaban fuera de sus efectos (autónomos, clases medias, desempleados con prestaciones bajas, personas mayores, etc.).

Salvo excepciones muy puntuales, la desatención de la asistencia telemática a la ciudadanía ha sido total, precisamente cuando más lo necesitaba, pues se ha ido imponiendo fácticamente (o de forma predominante) la relación telemática o, en su caso, el acceso a la relación directa con la Administración Pública mediado por un trámite electrónico, sencillo en ocasiones, pero imposible en otras (por colapso de los servicios, que nadie explica realmente cuáles son las razones de fondo de ello). En efecto, aún hoy día realizar muchos trámites en oficinas públicas o registros administrativos requiere *cita previa*, algo que es muy discutible desde el punto de vista de la legalidad, sobre todo cuando está a punto de vencer un plazo administrativo, pues la obtención de esa “cita

previa" se convierte en muchos casos en misión imposible, porque se ha de tramitar electrónicamente (y se bloquea el sistema o no hay fechas disponibles), y si se gestiona telefónicamente, simple y llanamente nadie contesta, o se dice simplemente que no hay fechas disponibles. Esta situación ha dado lugar a la aparición de mafias que capturan citas y las venden por cantidades considerables a ciudadanos necesitados de realizar un trámite de urgencia con alguna dependencia administrativa (Extranjería, Seguridad Social, servicios sociales, etc.).

Este cuadro descrito no ha mejorado con el paso del tiempo. Cuando esto se escribe, la cuestión sigue más o menos en los mismos términos. Distintos reportajes periodísticos, algunos muy recientes, como los aparecidos en *El País, El Correo o el Diario Vasco*, nos advierten que hay infinidad de problemas y también de quejas. La institución del Ararteko y figuras institucionales afines están recibiendo constantemente quejas de todo tipo sobre las infranqueables barreras que presenta la tramitación digital en las administraciones públicas. Hay una suerte de introspección y fortificación de las organizaciones públicas que han perdido su razón existencial de atender a la ciudadanía como objeto principal de su naturaleza de entidades prestadoras de servicios a la ciudadanía. La Seguridad Social está colapsada (conseguir una cita presencial es tarea prácticamente imposible o plagada de mil dificultades); tanto por la tramitación del IMV como de las pensiones, el SEPE reventado y otros muchos servicios públicos con un funcionamiento irregular o muy deficiente (como es el caso de los servicios de extranjería). La exigencia de cita previa para acceder a las oficinas de asistencia en materia de registro es un abuso legal inexplicable, que choca directamente con los principios y normas del procedimiento administrativo, pues cuando alguna cita se ofrece (en el supuesto de que se haga), el plazo de un procedimiento puede estar ya vencido. Las administraciones públicas han mostrado y siguen mostrando su cara menos amable hacia una ciudadanía que demandaba atención y servicios, recibiendo por respuesta oficinas colapsadas (muchas veces por la inexistencia de personal y la incapacidad de reasignar efectivos, otras por el disfrute de vacaciones mal planificadas y las más por un sistema arbitrario de cita previa, insistimos, sin amparo legal alguno). La atención por el canal telefónico tampoco fue ni está siendo la apropiada. En no pocas ocasiones suenan los teléfonos sin que nadie responda. Los reportajes en los medios de comunicación son cada vez más elocuentes y se multiplican por doquier: se denuncia el colapso, la desatención ciudadana y el más puro desprecio a los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Sin riesgo a equivocarse se puede afirmar que la Administración Pública ha endurecido, cuando no ocultado, su rostro, echando por tierra el adjetivo "público", transformándose en una organización endogámica y corporativa (tanto política como burocrática y sindicalmente) que ya no tiene por línea de actuación prestar servicios a la ciudadanía y, menos aún, a los colectivos vulnerables, que son los grandes perdedores de este brutal cambio de orientación del sector público en los últimos años.

La Administración digital ha suplido algo esas carencias allí donde ha estado mínimamente bien implantada, no así donde las debilidades del sistema de atención presencial,

que siguen siendo manifiestas. Pero la *brecha digital* es aún un fenómeno demasiado asentado en nuestro país como para olvidar que en el ADN de la Administración Pública la atención y la correcta prestación de servicios a la ciudadanía son su única razón de ser.

Ciertamente, la *Agenda España Digital 2025*, con reflejo luego en el aireado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, presta atención especial en distintos pasajes a la necesidad de "cerrar las diferentes brechas digitales que se han ensanchado en los últimos años". Pero, aparte de la retórica habitual de este tipo de documentos, en nada se concretan medidas vinculadas con la mejora o fortalecimiento de la atención telemática a la ciudadanía, que será probablemente una de las claves para hacer más próxima la Administración digital a las personas, ya que las oficinas públicas deberían tener espacio específicos dedicados a esas finalidades (sea en los servicios de atención a la ciudadanía o en otros ámbitos), así como sobre todo personal de atención que facilitara ese tipo de trámites y asistiera permanentemente a la ciudadanía, aparte de un servicio 24 horas de soporte telefónico o telemático. La clave está en volver al espíritu perdido de una Administración Pública al servicio real de la ciudadanía y que no viva de espaldas a ella. El grado de deslegitimación que está alcanzado el sector público en este año y medio de pandemia es sencillamente preocupante. La Administración Pública vive cerrada en sí misma, defendiendo a capa y espada intereses corporativos y ha aprovechado esta situación excepcional para cambiar las reglas del juego y enquistarse a sí misma, olvidando su sentido y finalidad.

Sin duda, las medidas que propone el Plan de Recuperación, siguiendo la estela de la *Agenda España Digital 2025*, pretendiendo incorporar la *app Factory* para el desarrollo de servicios personalizados a la ciudadanía a través de la actualización de la carpeta ciudadana o de la accesibilidad multiplataforma de los servicios públicos, mediante el tránsito hacia sistemas de identificación y firma más sencillos y de fácil manejo, pueden ser pasos en la buena dirección. Pero siguen marcados por una concepción instrumental de la tecnología que parece querer imponerse como una suerte de fin en sí misma o de *un deber universal (discutible en su exigencia) de la ciudadanía*.

Las ayudas y préstamos de los fondos *Next Generation* deben servir, sin duda, para mejorar "el tendido electrónico" de las administraciones públicas y sus propios servicios endógenos (registros y archivos electrónicos, sistemas de interoperabilidad, competencias digitales, etc.), pero también deberían impulsarse proyectos que tengan como función principal acompañar a la ciudadanía en ese largo y complejo proceso de transición hacia la digitalización que ayude a mejorar los servicios públicos que aquella recibe, también por medios telemáticos, desarrollar sus competencias digitales, suplirle y asesorarle efectivamente cuando ello sea necesario, así como garantizar que esa dimensión exógena de la digitalización, muy conectada con la gobernanza digital, sea realmente un logro y no el actual fracaso que la crisis COVID-19 ha acreditado sobradamente. Una Administración digital que no sirve a la (totalidad) de la ciudadanía no es una Administración Pública, es un sucedáneo o una impostura.

El proceso de digitalización, por muy acelerado que sea, debe armonizarse adecuadamente con la pervivencia de un derecho de la ciudadanía a relacionarse presencialmente, de forma física o, si se prefiere, mediante el papel con la Administración. Tal vez este último punto es el que mejor puede superarse, pues en verdad la Administración electrónica ha tenido siempre como finalidad real la supresión del papel (papel 0), pero no tenía como objeto –al menos nunca se ha expresado de este modo– transformar radicalmente la atención ciudadana eliminando la presencialidad o la visibilidad física de quienes sirven e informan a la ciudadanía, pues la hierática y a veces oscura pantalla no puede dar el calor que la relación personal y la atención física muchas veces demanda, sobre todo entre aquellas personas que no solo buscan presentar una solicitud, tramitar un recurso o demandar una certificación o licencia, sino que quieren sentir que detrás del mostrador hay personas que escuchan, ayudan y, cuando es necesario, empatizan.

La crisis COVID-19 tal vez nos ha hecho olvidar lo esencial. Y, como tal, procede volver a lo importante, sin perjuicio de que en ese viaje la tecnología será ya de forma inevitable un necesario compañero de viaje, pero que habrá de garantizar que no deje a nadie en el apeadero, pues los avances tecnológicos serán cualitativos, los recursos tecnológicos cada vez más cambiantes y en constante transformación (lo que exigirá recursos económicos para estar *à la page*) y, con toda probabilidad, si no se remedia adecuadamente (con medidas positivas o de fomento), *mucha gente* –a pesar de lo que diga la Agenda 2030 y los diferentes gobiernos– *corre el riesgo de quedarse definitivamente atrás*. Pero esta vez el descuelgue tecnológico puede ser para siempre. De ahí la enorme importancia del papel *asistencial*, también en el campo telemático, de la Administración Pública. Una línea de actuación pública que, salvo algunas iniciativas puntuales de determinados ayuntamientos, aún está en pañales. Habrá que afrontarla.

En todo caso, no deja de ser una cruel paradoja que cuando más se habla de Gobierno abierto, su consecuencia inmediata sea haber creado una Administración cada vez más cerrada mediante el (mal) uso y el abuso de la Administración digital. Habrá que poner remedio a tal desajuste, pues está en riesgo cierto la confianza que la ciudadanía debe tener en sus instituciones. Muy deteriorada, por cierto, en estos momentos. Y que lo escrito en estas páginas no hace sino incrementar.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

Bibliografía

Cerrillo i Martínez, Agustí (coordinador): *A las puertas de la Administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*. INAP, 2016.

Cerrillo i Martínez, Agustí y Galán Galán, Alfredo: *Informe sobre la Administración electrónica*. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona, 2008.

Chaves, José Ramón: "La cita previa ante la Administración: un nuevo virus que se extiende". DelaJusticia.com, El rincón jurídico de José R. Chaves, 10-07-2020, en https://delajusticia.com/2020/07/10/la-cita-previa-ante-la-administracion-un-virus-juridico-que-se-extiende/.

Fondevila Antolín, Jorge: "La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos". *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas,* núm. 20, 2021, pp. 88-111.

Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coordinadores): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007. De 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Thompson/Aranzadi, 2008.

Gómez Fernández, Diego: "Administración electrónica en la Ley 39/2015: ¿Un nuevo despotismo ilustrado?". Es de justicia, blog de derecho administrativo y urbanismo, 12 de marzo de 2019, en https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/2019/03/10/administraci%C3%B3n-electr%C3%B3nica-en-la-ley-3915-un-nuevo-despotismo-ilustrado.

Huergo, Alejandro: "El proyecto de Reglamento sobre la Inteligencia Artificial". Almacén de Derecho, 17 de abril de 2021, en https://almacendederecho.org/el-proyecto-de-reglamento-sobre-la-inteligencia-artificial.

"Regular la inteligencia artificial (en Derecho administrativo)". Revista de Derecho Público, El Blog, 8 de marzo de 2021, en http://blogrdp.revistasmarcialpons.es/blog/regular-la-inteligencia-artificial-en-derecho-administrativo-por-alejandro-huergo-lora/.

Martín Delgado, Isaac (director): *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. INAP, 2017.

(Director): *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*. Centro de Estudios Europeos Luis Ortega. IVAP, 2020.

Martínez Gutiérrez, Rubén: *Administración Pública electrónica*. Civitas/Thompson Reuters, 2009.

Valero Torrijos, Julián: El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo. 2ª ed.. Comares, Granada, 2007.

Documentos

Ararteko: Recomendación general ARARTEKO 4/2020 "*Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar con-*

tra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19". Noviembre de 2020.

Estudio *Administración Digital y relaciones con la ciudadanía. Una aplicación a las Administraciones Públicas Vascas*. Septiembre de 2021.

Defensor del Pueblo Andaluz: Informe extraordinario del Defensor del Pueblo Andaluz *Derechos de la ciudadanía durante la primera ola de la COVID-19.* Incide AE/ciudadanía.

Gobierno de España: Agenda Digital España 2025. Julio de 2020.
Carta de derechos digitales. Julio de 2021.
Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial. Noviembre de 2020.
Plan Nacional de Competencias Digitales. Enero de 2021.
Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas. Enero de 2021.
Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Abril de 2021.

Enlaces de páginas web sobre el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos

Víctor Almonacid:
https://nosoloaytos.wordpress.com/2021/04/01/las-39-cuestiones-claves-del-reglamento-de-administracion-electronica-ii/.
https://nosoloaytos.wordpress.com/2021/04/02/las-39-cuestiones-claves-del-reglamento-de-administracion-electronica-iii/.
https://nosoloaytos.wordpress.com/2021/03/31/las-39-cuestiones-claves-del-reglamento-de-administracion-electronica-i/.

Gerardo Bustos:
https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMjE3MLU7Wy1KLizPw8WyMDI0MDEwOwQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAPclc3zUAAAA=WKE.

Concepción Campos:
https://concepcioncampos.org/fast-check-al-reglamento-de-actuacion-y-funcionamiento-electronica-del-sector-publico/.

Matilde Castellanos:
https://enredando.blog/2021/03/31/el-reglamento-de-administracion-electronica-no-defrauda-larga-vida-a-la-burocracia-digital/.

José Ramón Chaves:
https://delajusticia.com/2021/04/07/el-reglamento-de-administracion-electronica-bajo-ojos-expertos-real-decreto-203-2021/#more-975083.

Rafael Jiménez:
https://rafaeljimenezasensio.com/documentos/.

Miguel Solano:
https://www.linkedin.com/pulse/comentarios-de-gestión-y-técnicos-al-rd-203202-miguel-solano-gadea.

I. MAHAI INGURUA
MESA REDONDA I

HERRITARREN ESKUBIDEAK ETA ADMINISTRAZIO DIGITALA
DERECHOS CIUDADANOS Y ADMINISTRACIÓN DIGITAL

Aurrekoa ikusi
Vista anterior

TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y ATENCIÓN CIUDADANA. LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO VASCO

Javier Bikandi
Herritarrentzako Arretarako eta Zerbitzu Digitaleko zuzendaria.
Eusko Jaurlaritzaren Gobernantza Publiko eta Autogobernuko Saila
Director de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco

1. El contexto

El Programa de Gobierno 2020-2024 para la XII Legislatura recoge los compromisos adquiridos por el Gobierno con la sociedad vasca, entre los cuales se encuentra la puesta en marcha de la Estrategia Vasca de Gobierno Digital. Asimismo, el Consejo de Gobierno Vasco, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2020, adoptó el Acuerdo por el que se aprueba la relación de planes estratégicos del Gobierno para la XII Legislatura y su procedimiento de tramitación, entre los que se encuentra el Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública.

La responsabilidad de promover ambas estrategias del Gobierno Vasco es del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno y, en ese sentido, se ha apostado por abordar la elaboración de la planificación estratégica en materia de gobernanza, innovación y gobierno digital como un todo único, un único documento que facilite, no solo su elaboración coherente, sino también la eficacia de su despliegue y ejecución de las medidas y actuaciones que contenga, así como el control, seguimiento y evaluación de las mismas: el *Plan Estratégico de Gobernanza, Innovación Pública y Gobierno Digital*.

El objetivo programático del PEGIPGD 2030 es la transformación de la Administración para avanzar hacia una organización pública que responda a las necesidades, tanto de la ciudadanía como del propio sector público. La formulacion estratégica del PEGIPGD 2030 se sustenta en:

a) La misión, la visión y los principios: recoge la razón de ser del plan, las metas, los valores y los principios inspiradores que le guían.

b) El objetivo programático: la transformación de la Administración para avanzar hacia una organización pública que genere valor público y responda a las necesidades tanto de la ciudadanía como del propio sector público y a los retos descritos en el propio plan.

c) Los cinco ámbitos estratégicos y los ejes de actuación en cada uno de ellos:
   a. Gobierno íntegro, igualitario y bilingüe:
      - Cultura de gestión y organizacional.
      - Igualdad de mujeres y hombres.
      - Euskera, lengua de trabajo y de servicios.
   b. Gobierno innovador y en aprendizaje permanente:
      - Normativa.
      - Sistema de organización y gestión de personas.
      - Organización.
      - Infraestructuras.
   c. Gobierno digital centrado en la ciudadanía:
      - Atención a la ciudadanía integral y multicanal.
      - Servicios digitales.
   d. Gobierno basado en datos y que rinde cuentas:
      - Gobernanza de los datos y de la información.
      - Planificación.
      - Evaluación y rendición de cuentas.
      - Gobernanza multinivel.
   e. Gobierno abierto:

   Comunicación pública.
      - Transparencia.
      - Participación y colaboración de la ciudadanía.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una organización internacional de referencia cuyo fin es evaluar y desarrollar mecanismos para fomentar gobiernos “más abiertos, responsables y sensibles a la ciudadanía”.

Los países se unen a OGP a través de la elaboración de un plan de acción, el cual es desarrollado en colaboración con la sociedad civil. Estos planes de acción traducen la voluntad política que los países demuestran al unirse a OGP en acciones concretas. Cada plan de acción contiene compromisos específicos para incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación del público en el Gobierno.

Para ser miembro de la OGP, los países y regiones participantes deben respaldar una declaración de Gobierno abierto, entregar un plan de acción desarrollado con consulta

pública y comprometerse a informar independientemente sobre su progreso en el futuro.

En marzo de 2018 el lehendakari se dirigió por escrito a la organización OGP, en representación de los niveles institucionales de la CAE para presentar la candidatura de Euskadi (la candidatura fue presentada conjuntamente por el Gobierno Vasco, las diputaciones forales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, y los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Donostia/San Sebastián y Bilbao, y apoyada por Innobasque-Agencia Vasca de Innovación, Matia Fundazioa, el Consejo de la Juventud de Euskadi-EGK y la Asociación Vasca de Derecho Colaborativo).

Posteriormente, Euskadi fue seleccionada como una de las 20 regiones de todo el mundo para participar en su Programa para Gobiernos Locales.

En la actualidad, las administraciones vascas estamos elaborando el segundo plan interinstitucional para avanzar en Gobierno abierto en Euskadi, realizado como miembros de la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto. Es un plan cocreado con la ciudadanía que incluirá hasta 5 compromisos, que deben ser materializables en tres años y con capacidad transformadora. Compromisos que deben implementarse con la colaboración de la sociedad civil y de forma coordinada entre los tres niveles interinstitucionales para dar respuesta a retos clave en Gobierno abierto. Serán actuaciones del plan las siguientes:

	LIDERAN	**COLIDERAN**
Observatorio de datos de la COVID-19 en la ciudad y adaptación de servicios a las necesidades de la ciudadanía	Ayto. de Donostia/San Sebastián	Gobierno Vasco
Transparencia y rendición de cuentas (auditoría social, transparencia presupuestaria…)	DFG	DFA
Desarrollo de contenidos de Open Eskola (educación en integridad, empoderamiento ciudadano, brecha digital y ciudadanía activa…)	DFG	DFA Ayto. de Bilbao Innobasque
Desarrollo de una herramienta de recogida de iniciativas legislativas/normativas/reglamentarias populares que pueda ser utilizada por todas las instituciones vascas (Parlamento Vasco, juntas generales o ejecutivos autonómicos, forales o locales)	Gobierno Vasco	Ayto. de Bilbao
Servicio *online* y oficinas piloto semipresenciales de información, orientación e intermediación, y apoyo a los proyectos vitales de las personas mayores diseñados desde parámetros de Gobierno abierto	Innobasque Gobierno Vasco	DFB DFA

En cuanto al impulso de la transparencia, el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno elaboró el informe “Balance 2020 sobre el grado de implantación de la

transparencia en la Administración general de la CAE y su sector público", en su doble vertiente, publicidad activa y derecho de acceso a la información pública. Dicho informe de balance fue remitido y sometido a la consideración de la Comisión Interdepartamental de Gobernanza, Transparencia y Participación Ciudadana en la reunión celebrada el 13 de abril de 2021. El informe está disponible en el portal de transparencia (www.gardena.euskadi.eus). El 24 de abril de 2021 tuvo conocimiento del mismo el Consejo de Gobierno. En ese balance se recogían las siguientes cuestiones:

- La actividad de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.
- La actividad de la Comisión Interdepartamental de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno: el acceso a la información pública.
- El posicionamiento de liderazgo en índices de transparencia internacionales.
- La nueva web de transparencia: GARDENA.
- Datos 2020 de publicidad activa: GARDENA-Portal de transparencia/Tramitagune y Legegunea/otras herramientas para la publicidad activa/Open Data Euskadi.
- El reconocimiento a otros agentes activos generadores de valor público.
- El cierre del Plan de Acción 2018-2020 de OGP Euskadi y el codiseño del nuevo Plan de Acción 2021-2024.

La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, creó el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, que se configura como un órgano colegiado permanente que tiene como función garantizar el pleno respeto de la autonomía local por las instituciones de la comunidad autónoma y con un importante papel institucional para coordinar, integrar e impulsar el ejercicio de las políticas públicas en el ámbito de las instituciones vascas.

El Consejo funciona en pleno y en comisiones sectoriales creadas en su seno. Las comisiones sectoriales tienen como función, cada una en su ámbito correspondiente, el debate y la puesta en común de las diferentes políticas sectoriales que afecten a competencias municipales, y la de propuestas al pleno del Consejo Vasco de Políticas Públicas respecto a los asuntos de la competencia de este.

La Comisión Sectorial de Administraciones Públicas se creó el 28 de junio de 2018 para el trabajo coordinado en materia de gobernanza pública, Administración electrónica, transparencia y apertura de datos.

En dicha comisión hay representación de: Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, diputaciones forales, ayuntamientos de las tres capitales y EUDEL.

Existen cuatro grupos de trabajo: Carpeta ciudadana y notificación electrónica / Identidad y firma electrónica / Interoperabilidad entre las administraciones / Catálogo de servicios de las administraciones locales.

En esta legislatura se han realizado 6 reuniones de la Comisión Sectorial: 24 de noviembre de 2020, y 23 de febrero, 31 de marzo, 30 de abril, 1 de junio y 6 de julio de 2021.

2. Servicios electrónicos

En el ámbito de los servicios electrónicos, cabe destacar el intercambio de datos entre administraciones, ya que aporta importantes beneficios tanto a la ciudadanía como a las propias administraciones. A la ciudadanía le evita tener que solicitar y presentar certificados, simplificando de esa manera el acceso a los servicios públicos al eliminar cargas administrativas. A las administraciones les permite incrementar la eficiencia de sus procesos tanto de atención a la ciudadanía como de tramitación interna, así como garantizar la fiabilidad de las informaciones externas requeridas.

El modelo de interoperabilidad de Euskadi se articula en torno al Nodo de Interoperabilidad y Seguridad de las Administraciones de Euskadi (NISAE). NISAE es la plataforma común para todas las administraciones y entidades del sector público vasco constituido como nodo autonómico para implementar el intercambio de datos electrónico entre ellas y con el resto de administraciones (AGE y CC. AA.), aunando sinergias.

Por ello, era muy importante que el modelo se adecuara a la estructura, idiosincrasia y cultura de las diferentes administraciones de Euskadi, motivo por el cual ha sido consensuado entre los diferentes agentes institucionales que participan en el mismo y se ha escogido a Izenpe como agente sobre el que pivota el nodo.

El incremento del número de servicios intermediados en los últimos años está siendo exponencial. Según datos de NISAE, en 2017 fueron 25; en 2018, 28; en 2019, 52; y en 2020, 72. En el año 2020, los servicios intermediados por entidad cedente fueron: Gobierno Vasco, 15; diputaciones forales, 17; entidades locales, 3; y PID, 37 (PID es la Plataforma de Intermediación de Datos y comprende datos que se intermedian por la plataforma, siendo la entidad cedente AGE, otras entidades estatales u otras CC. AA.).

En la página web de NISAE se pueden consultar los servicios ofrecidos por todas las AAPP, la AGE, el Gobierno Vasco, las DDFF y los ayuntamientos: http://nisae.izenpe.eus/inicio/.

Debemos resaltar el gran crecimiento que se ha dado en el número de servicios que ha consumido el Gobierno Vasco (a otras administraciones o entre departamentos). De septiembre de 2020 a junio de 2021 se han consumido 10.285.625 de datos, en comparación con el periodo de septiembre de 2019 a junio de 2020, que fueron 4.509.568.

Respecto a los servicios ofertados por el Gobierno Vasco (Etxebide, parejas de hecho, RGI, perfiles lingüísticos…), en el periodo 01-09-2020 / 22-06-2021 se han consumido 3.058.856 servicios. En el periodo 01-09-2019 / 22-06-2020 fueron 2.111.698.

La evolución del uso de los servicios electrónicos del Gobierno Vasco se refleja claramente en la actividad de la sede electrónica o en el número de visitas a Euskadi.eus.

- Evolución de la sede electrónica: en el periodo 01-09-2020 / 23-06-2021 ha habido 14.586.237 visitas a la sede electrónica, dándose un incremento del 78,53% respecto a las 8.170.366 visitas del mismo periodo del año anterior.
- Evolución de Euskadi.eus: en el periodo 01-09-2020 / 23-06-2021 el portal Euskadi.eus ha recibido 256.034.616 visitas. Cabe señalar que ha habido un incremento del 25,85% respecto al periodo 01-09-2019 / 23-06-2020, en el que fueron 203.438.469 visitas. Respecto al número de usuarios, en el periodo mencionado ha habido un incremento del 44,51% (21.917.615 frente a 15.166.693).
- Evolución de nire karpeta/mi carpeta: en el periodo 01-09-2020 / 23-06-2021 nire karpeta/mi carpeta ha recibido 4.112.391 visitas. Cabe señalar que ha habido un incremento del 120,44% respecto al periodo 01-09-2019 / 23-06-2020, en el que fueron 1.865.503 visitas.

Un aspecto de gran relevancia es el diseño de los servicios electrónicos a partir de la experiencia y las necesidades de las personas usuarias. Desde el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno se está dando soporte, formación y asesoramiento a los departamentos a la hora de diseñar convocatorias.

A modo de ejemplo, hay que decir que la valoración media en los formularios de tramitación de las ayudas relacionadas con la COVID-19 (del 1 al 5) ha evolucionado muy positivamente a partir de incorporar mejoras aportadas por las personas usuarias:

- Ayudas a la hostelería (diciembre de 2020): 4,03 sobre 5.
- Ayudas al sector turístico (febrero 2021): 4,41 sobre 5.
- Ayudas al comercio (marzo de 2021): 4,60 sobre 5.

3. Atención a la ciudadanía

El Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en concreto el Servicio de Atención a la Ciudadanía (Zuzenean), ofrece la primera interlocución del Gobierno Vasco con la ciudadanía, tanto en canal presencial como telefónico, Internet y la aplicación de mensajería Telegram.

Tras la declaración de estado de alarma, se emitió la Instrucción del Servicio de Prevención del Gobierno Vasco por la que se suspendía la atención al público en todos los servicios que tuvieran atribuida tal función. En coherencia con dicha instrucción, la viceconsejera de Relaciones Institucionales dictó una resolución por la que se acordó la supresión temporal del servicio en modo presencial a la ciudadanía a través de las oficinas de atención a la ciudadanía–Zuzenean.

Esa decisión derivó en el traslado de toda la plantilla de Zuzenean a los canales no presenciales (teléfono, web y Telegram) y al trabajo en modalidad no presencial, así como una actividad del Registro Electrónico General del Gobierno Vasco significativamente mayor de la que venía siendo habitual antes del estado de alarma.

Con fecha 16 de abril de 2020, el Servicio de Prevención del Gobierno Vasco publicó la "*Instrucción IX del Servicio de Prevención sobre las medidas preventivas a adoptar frente al COVID 19 para la reapertura de los servicios de atención al público de la Administración General y Organismos Autónomos*". En la misma se establecían las bases a seguir para preparar adecuadamente la reapertura de los servicios que conllevasen la atención al público.

El Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno apostaba por retomar la atención presencial a la mayor brevedad y, a la vista de las instrucciones recibidas, consideró necesario acometer una reorganización del servicio, tomando medidas que garantizasen la continuidad en la prestación de un servicio de atención a la ciudadanía de calidad, eficaz y eficiente en todos los canales con los objetivos siguientes: implementar las medidas sanitarias para la atención a la ciudadanía fijadas por el Servicio de Prevención u otras medidas que establecieran las autoridades sanitarias; asegurar un ajuste y correlación entre la demanda y la oferta de atención presencial a la ciudadanía, de forma que la primera no superase a la segunda; potenciar el canal electrónico en la tramitación de los procedimientos y en la atención a la ciudadanía, garantizando, en todo caso, el derecho de las personas físicas de elección del canal de relación con la Administración; y garantizar la función esencial de registro desarrollada en las oficinas de Zuzenean.

Entre las acciones más concretas llevadas a cabo en este ámbito, cabe destacar las siguientes:

- Implantación de un sistema de cita previa que permite el control de aforos y escalonar las atenciones presenciales de forma que se respeten las medidas higiénico-sanitarias puestas en funcionamiento debido a la pandemia.
- Implantación de un sistema de cita automatizado. Se ha puesto en marcha una derivación de llamadas dentro del servicio de atención telefónica 012 que permite la obtención de citas vía telefónica en todo momento (24 horas, 7 días de la semana).
- Potenciación del certificado digital BakQ. A todas las personas que acuden a las oficinas de atención presencial de Zuzenean a realizar algún trámite se les ofrece la posibilidad de obtener, gratuitamente y al momento, el certificado de identificación electrónica BakQ, muy sencillo de usar y que permite consultar y tramitar, de forma *online*, en los distintos servicios de las administraciones públicas y realizar trámites electrónicos. Se puede utilizar tanto en ordenadores como en móviles y tabletas, en cualquier sistema operativo y sin necesidad de instalación.
- Potenciación del Registro Electrónico General (REG). Se trata de una aplicación corporativa común y transversal en la que se hace el correspondiente asiento de todo documento, solicitud, escrito y comunicación que se reciba o remita en toda la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y que deja constancia

electrónica de la anotación fidedigna del registro de entrada y salida de documentos. El REG permite que la persona interesada tramite desde su domicilio, directamente y sin intermediarios, sus expedientes con la Administración. Dicho registro electrónico está intrínsecamente vinculado a la labor de las oficinas de Zuzenean, como puntos de asistencia en materia de registro, y al intercambio e interoperabilidad de los registros entre administraciones públicas a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR). El REG constituye, por tanto, una canal más de tramitación para la ciudadanía.

– Refuerzo de canales en diferido: buzón de Euskadi.eus y del servicio de mensajería instantánea Telegram. La imposibilidad de acudir directamente sin cita previa a nuestras oficinas ha desencadenado un incremento de estos canales de comunicación electrónicos, que se han visto reforzados para poder dar una respuesta adecuada.

Asimismo, se ha realizado un trabajo intenso en el ámbito del desarrollo tecnológico para dar respuesta a las necesidades de los departamentos del Gobierno Vasco.

La siguiente tabla resumen representa la evolución de atenciones realizadas en la CAPV por el servicio de atención Zuzenean desde marzo de 2020:

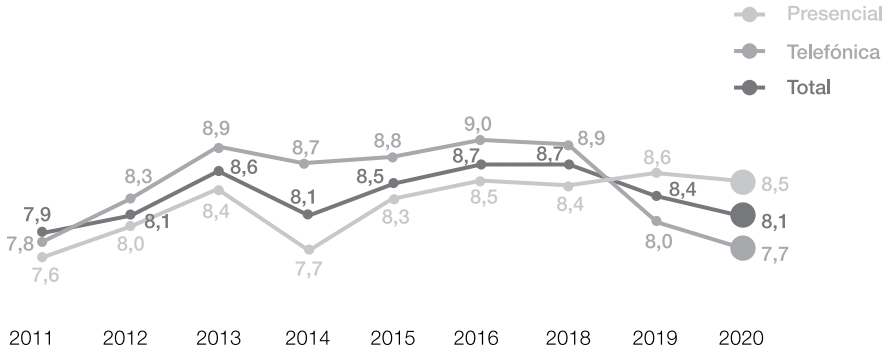
MES	CANAL					Registro Electrónico General REG	Sistema de Interconexión de Registros SIR
	Total atenciones	Presencial	Teléfono	Buzón	Telegram		
marzo-2020	60.535	18.576	36.581	5.173	205	1.259	2.065
abril-2020	38.771	0	31.527	6.530	714	1.484	1.489
mayo-2020	60.180	5.370	47.645	6.119	1.046	1.680	1.295
junio-2020	79.369	25.243	47.394	5.766	966	2.212	2.044
julio-2020	61.255	24.566	29.535	5.725	1.429	2.449	2.450
agosto-2020	36.388	14.170	17.340	3.917	961	1.188	1.634
septiembre-2020	60.873	25.341	24.842	9.144	1.546	1.965	2.177
octubre-2020	71.611	31.065	32.584	6.402	1.560	2.288	2.778
noviembre-2020	65.843	27.700	29.924	6.697	1.522	1.973	2.805
diciembre-2020	50.169	20.204	23.658	5.169	1.138	1.582	2.621
enero-2021	72.831	30.350	35.266	5.571	1.644	1.669	2.599
febrero-2021	75.473	30.845	35.996	6.328	2.304	1.732	3.359
marzo-2021	81.834	32.186	42.498	5.627	1.523	1.782	4.053
abril-2021	64.933	26.051	32.104	5.291	1.487	1.264	3.637
mayo-2021	66.942	26.296	34.827	4.683	1.136	1.579	4.907
junio-2021	65.136	25.576	34.398	4.183	979	1.930	6.482
julio-2021	59.634	24.161	30.090	4.061	1.322	1.728	6.023
agosto-2021	41.072	17.777	19.924	2.585	786	884	4.569
Total general	**1.112.849**	**405.477**	**586.133**	**98.971**	**22.268**	**30.648**	**56.987**

En diciembre de 2020 se llevó a cabo el Estudio 2020 de expectativas y satisfacción de las personas usuarias del servicio presencial y telefónico de atención ciudadana del Gobierno Vasco. El resumen de dicha encuesta se muestra en la siguiente tabla:

3.1.2 Evolución de la valoración general

Base: Total de personas entrevistadas

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019	2020
Presencial	7,6	8,0	8,4	7,7	8,3	8,5	8,4	8,6	8,5
Telefónica	7,8	8,3	8,9	8,7	8,8	9,0	8,9	8,0	7,7
Total	7,9	8,1	8,1	8,4	8,5	8,7	8,7	8,4	8,1



II. MAHAI INGURUA
MESA REDONDA II

INFORMAZIOA ETA GARDENTASUNA ADMINISTRAZIO PUBLIKOETAN. HERRITARREN KONFIANTZA OINARRITZAT HARTZEA

INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PRESUPUESTO DE CONFIANZA CIUDADANA

Aurrekoa ikusi
Vista anterior

INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PRESUPUESTO DE CONFIANZA PÚBLICA

JOAQUÍN MESEGUER
Gaztela eta Leongo Juntako Gardentasuneko zuzendari nagusia
Director general de Transparencia de la Junta de Castilla y León

La generación de confianza ciudadana es uno de los objetivos que, ya tradicionalmente, se mencionan entre los que deben fundamentar cualquier plan de acción de transparencia. Quizá fuera más razonable mencionar la confianza ciudadana como uno de los efectos deseables de una política de transparencia eficiente y no tanto como uno de sus fines, y sí aludir a la rendición de cuentas como la razón esencial de ser que debe inspirar nuestros esfuerzos por construir administraciones más abiertas y próximas al ciudadano.

La situación pandémica por la que, aún hoy, seguimos transitando nos ha dejado buenas muestras de cómo la gestión de la información derivada de una crisis sanitaria de este calado puede fortalecer o, todo lo contrario, pulverizar la confianza que los ciudadanos depositan en sus instituciones y gobernantes.

Para abrir mi intervención, me gustaría recordar por qué y para qué es necesaria una política de transparencia en las administraciones públicas. Para los que somos responsables de este tipo de proyectos tener claro los objetivos que inspiran nuestro trabajo es esencial y necesitamos hacer este repaso muy a menudo: todos los días nos tomamos nuestra sobredosis de motivación para hacer este trabajo que suena tan atractivo, pero que después, sobre el terreno, es con frecuencia duro y muchas veces ingrato. La normativa de transparencia no resuelve siempre todas las dudas y controversias que se nos plantean en el día a día y por eso es tan importante, a falta de norma, tener claro para qué o por qué hacemos este trabajo.

Primero: **Rendición de cuentas**. Cuando administramos algo que no es nuestro, algo que en derecho designamos nada más y nada menos que con la expresión "administración fiduciaria", es razonable admitir que en algún momento debamos explicar qué hemos hecho con lo que no era nuestro y nos habían confiado, o al menos tenemos que pensar que alguien pueda tener interés (y derecho) en saber qué ha sucedido. Esto ocurre desde el propio ámbito más íntimo, como el familiar, cuando hay una o varias fuentes de ingresos y, sobre todo, de gastos, hasta la propia Administración Pública. Lo que es evidente es que no puede haber una administración confiable si no hay forma de obtener información verídica sobre lo que sucede para, en su caso, poder exigir responsabilidades, poder pedir cuentas. Aquí ya hay razón más que suficiente sin necesidad de buscar otros argumentos para justificar la transparencia. No hay manera de hacer un relato de la realidad basado en evidencias, en hechos, en datos, si no es garantizando un acceso suficiente a la información pública.

Segundo: **Participación ciudadana real**. La ciudadanía debe tomar las riendas de las decisiones públicas. Ya lo hacen en parte a través de esos representantes libremente elegidos periódicamente, como solemos decir los juristas, pero necesita cobrar aún mayor protagonismo con el despliegue de fórmulas de participación directa. Y en esto también hemos avanzado bastante, aunque aún no lo suficiente, quizá por falta de cultura participativa o un individualismo exacerbado. A años luz de los países nórdicos, quizá también por razones culturales, donde lo colectivo, aquello a lo que todos contribuyen tiene un valor cuasisagrado, aquí, en la cultura mediterránea, lo que es de todos no es de nadie y lo maltratamos, lo destrozamos o, en el mejor de los casos, lo abandonamos.

Las experiencias de participación en nuestro país son casi producto de laboratorio, de la experimentación. En nuestro país nunca se pidió opinión para decidir sobre lo público salvo cada 4 años, cuando tocaba. El poder que sale de las urnas se ha bastado por sí mismo para imponer las decisiones. La autoridad era suficiente para exigirlas y ejecutarlas. Y ahora queremos transitar, casi de golpe y porrazo, a una época en la que las grandes decisiones necesitan legitimarse con el respaldo de la ciudadanía. Y para eso tenemos que aprender incluso a participar, confiar en que alguien al otro lado nos vaya a escuchar o leer. Cuando lo hacemos ni siquiera esperamos respuesta, creyendo que quien no contesta está en su derecho de hacerlo. Lo de que puedan incluso hacerte caso parece hasta una extravagancia. Que las decisiones no hayan sido motivadas no ha sido algo extraño en nuestra historia y ahora empezamos a descubrir que las decisiones, por ser razonadas, normalmente serán también más razonables.

Lo que la transparencia aquí aporta es la información previa necesaria para que la participación sea una participación consciente, responsable, informada y no intuitiva, dirigida o ciega, como lo es en muchas ocasiones.

Tercero: **Mejora de la calidad de los servicios públicos**. Qué será que cuando nos sentimos observados o sabemos que alguien puede hacerlo –aunque ignoremos si real-

mente lo están haciendo–, somos más ejemplares en nuestro comportamiento. Así lo decía Bentham en su Panóptico: "cuanto más te observo, mejor te comportas". Contando en público, "en abierto", lo que hacemos, cómo tomamos las decisiones o cómo gastamos el dinero que es de todos, que son los fines esenciales de las leyes de transparencia –así nos lo repiten sus preámbulos–, solo haciendo esto y permitiendo que desde fuera nos puedan observar y comparar a los que somos ineficientes o despilfarramos el dinero público, con aquellos que somos excelentes en la gestión y rigurosos a la hora de planificar, ejecutar y evaluar nuestra actividad, solo haciendo esto conseguiríamos imprimir un impulso importante a la mejora de la eficacia de la Administración. El impacto reputacional negativo que genera la publicidad de una mala gestión afortunadamente hoy en día sigue importando a muchos y, aunque solo sea por ese motivo, más de uno acaba "poniéndose las pilas", amén de aquellos otros que razonablemente agradecen tener de primera mano esta información para corregir aquello que no funciona como debería. Ese debería ser el interés de cualquier gestor público.

Cuarto: **Recuperación de la legitimidad de la clase política**. En la década pasada todos asistimos al desembarco masivo del término transparencia en los programas electorales de los grandes partidos, quizá como un reclamo para atraer a esa ciudadanía espantada y desafecta ante los muchos escándalos de corrupción pública acaecidos en nuestro país. De esta manera, este lema, este eslogan, este compromiso electoral de transparencia pretendía hacer frente a esa desilusión y desapego de la sociedad hacia la clase política. Y esto es perfecto, sobre todo cuando se es capaz de cumplir con la palabra dada, con lo prometido, lo que nos emplaza a todos a un momento posterior al del compromiso, que es el de la comprobación de que lo apalabrado se ha llevado a efecto.

Y quinto: **Lucha contra la corrupción**. Para muchos de vosotros es conocida la frase del conocido juez Luis Brandeis de la Corte Suprema Americana, que ejerció en la década de los años 30 del siglo pasado: "la luz del sol es el mejor desinfectante", o, en palabras de una conocida política española en una traducción un pelín más castiza: "la transparencia es la mejor lejía para las instituciones públicas". Allí donde puede verse lo que sucede, normalmente no habita la suciedad, la corrupción. Y de ahí otra archiconocida expresión de "convirtamos la Administración en una casa de cristal".

Si bien muchas veces se cita la prevención de la corrupción como una de las finalidades de la transparencia, a mí no me gusta mencionarla como el eje principal en torno al que giran las políticas de transparencia, entre otras razones porque las leyes de transparencia, al menos la estatal, no cita ni una vez el término corrupción y también debe quedar claro que estas leyes no son un código penal que persigue y castiga al corrupto. Por no tener, la ley estatal de transparencia no contiene ni siquiera un régimen sancionador, lo que, por otro lado, no es sino un importante déficit de nuestro sistema al que deberíamos poner remedio no tardando mucho. Y esto sin negar que uno de los efectos secundarios de las políticas de transparencia pueda tener un efecto de prevención y lucha contra la corrupción, dado que allí, donde es obligatorio publicar lo que sucede, pueden

ocurrir dos cosas: que alguien abandone la idea de hacer lo que no debe, que sería lo deseable, o que busque alguna artimaña para ocultar lo que hace, que seguramente será lo que suceda. De ahí la importancia de los mecanismos de control preventivo de los que siempre nos hemos quejado en este país, culpándoles de la ralentización de la actividad administrativa, cuando más tarde nos hemos echado las manos a la cabeza al comprobar los efectos nefastos de su inexistencia o falta de aplicación.

Volviendo al momento actual en el que nos encontramos a nivel mundial, muchos han sido los debates apasionantes que se han suscitado en torno a la transparencia informativa durante este tiempo y que, a pesar de lo desgraciado de la situación que vivimos, han puesto afortunadamente encima de la mesa la importancia, la trascendencia de una información rigurosa, actualizada y transparente en situaciones de emergencia de este tipo. Solo por mencionar algunas de estas controversias a título de ejemplo: la suspensión de la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública durante el primer estado de alarma; la contratación de emergencia para la adquisición de suministros sanitarios; la composición y actas de los comités de expertos que asesoraban a los gobiernos en la toma de decisiones; el código de programación de la app de Radar COVID; etc.

En esta travesía por el desierto pandémico, por este Mordor personal y colectivo por el que estamos transitando, hemos vivido cosas que en mi opinión han sido “terribles” para la transparencia, para el Gobierno abierto, como la suspensión por parte de algunas administraciones de la tramitación de las solicitudes de acceso a información pública, que es una de las cuestiones sensibles que acabo de mencionar y que han generado un debate muy intenso entre los que nos dedicamos a esto. Me sigue costando mucho imaginar que a alguien se le hubiera podido ocurrir que un derecho así, que forma parte de la médula espinal misma de la democracia, pudiera ser un derecho prescindible, un capricho en un momento tan crítico como este. Precisamente en este instante, en el que necesitábamos muchas cosas y con urgencia, especialmente cuidados, atención, ciencia y medicina, pero también información. Esencialmente saber qué estaba sucediendo, para así poder sobrevivir y superar esta situación. Y es que la transparencia salva y protege vidas, un lema que hemos recitado una y otra vez en mi equipo durante estos meses tan duros y que ha dado título a un proyecto del que nos sentimos sana y humildemente orgullosos cada vez que recibe un reconocimiento.

Y qué decir también de la falta de respuesta de las solicitudes de acceso a la información pública, que en algunas administraciones repica como casi un mal endémico o el reiterado incumplimiento de las resoluciones de los consejos y comisionados de transparencia.

¿Que no es suficiente y que a medida que pasa el tiempo tenemos que arbitrar más y mejores herramientas de transparencia? No me cabe la menor duda. La transparencia tiene algo peculiar y es que se agota constantemente con su consumo, y que quienes más la demandan no tienen límite conocido. Eso, que es extraordinariamente positivo en

sí mismo, exige un gran esfuerzo de innovación constante, nuevos líderes con perfiles radicalmente diferentes a cualquiera conocido antes, que sean conscientes de su responsabilidad y del reto que supone gobernar y administrar una sociedad que se transforma, que muta cada día, y que pide a gritos, entre otras cosas, más y mejor información, esto es, más respuestas.

Ciertamente todos necesitamos esas respuestas como el aire, como el agua, y por eso los que trabajamos para que exista más transparencia como sea y desde donde sea, dentro o fuera de las organizaciones públicas, la echamos tanto de menos y la defendemos a gritos cuando la descubrimos a menudo pisoteada o ignorada. Y tenemos que salir en su defensa intentando no impregnarla de política. Miren, hay muchos asuntos de Estado, asuntos públicos que admiten un debate apartidista y este es uno de ellos. No podemos admitir que la transparencia se convierta en un arma arrojadiza al antojo y capricho de cada uno, porque si hay algo que todos los que estamos trabajando en esto sabemos a ciencia cierta es que a cualquier gobernante la transparencia le incomoda y todas las fuerzas políticas, absolutamente todas, antes o después van a "tocar" el poder.

Hay que buscar y encontrar esos espacios de consenso donde los gobernantes y los partidos opositores que, en riguroso turno, se intercambian a lo largo del tiempo los roles se comprometan a respetar unos estándares mínimos de transparencia, que ya deberíamos situar muy por encima de los que la normativa actual exige. No tanto hablar de publicar información o de facilitarla a quien nos la pida, de fomentar el uso de los datos en formatos adecuados para un análisis crítico, que eso es muy importante, sin duda, sino de impregnar todos los procesos y todas las instituciones públicas en nuestro país de garantías, de instrumentos de transparencia.

En este tiempo que nos ha tocado vivir, extremadamente complicado y convulso, algunas administraciones han apostado por desarrollar portales y herramientas para ofrecer información puntual, relevante y con lenguaje claro para dar respuesta a la demanda de la ciudadanía y de los medios de comunicación. Bajo el lema "la información salva y protege vidas", como les decía, la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León puso en marcha el 16 de marzo de 2020 un portal destinado a facilitar información epidemiológica derivada del coronavirus. En aquella fecha apenas se podía facilitar más información que la relativa a la incidencia de la enfermedad, las personas contagiadas, pero el proyecto fue creciendo día a día, llegando a alcanzar 16 apartados de información y 32 conjuntos de datos en formato reutilizable que se actualizan diariamente.

El impacto del proyecto, más allá de los reconocimientos y premios que ha ido obteniendo a lo largo de todo este tiempo, reside en el uso que se ha hecho de esta información por parte de los reutilizadores y, en especial, por los medios de comunicación, que han podido disponer durante todo este tiempo de un volumen importantísimo de información pública para llevar a cabo su importante labor de portavoz y altavoz de la situación que se estaba produciendo.

Los proyectos de transparencia se han visto obligados a traspasar en muchos casos las fronteras naturales de su propio campo de acción, convirtiéndose por momentos en gabinetes de prensa o en oficinas de información. Ambas misiones, añadidas a las que sí nos corresponden como gestores de información pública, ha habido que conciliarlas, además, con el constante suministro de información a los responsables políticos para una toma de decisiones basada en evidencias científicas y no en intuiciones.

Los resultados de este complejo proyecto están a la vista: el portal desarrollado por Castilla y León ha conseguido en un año más de 4.050.000 usuarios nuevos –tengamos en cuenta que Castilla y León tiene una población aproximada de 2.400.000 habitantes–, más de 23 millones de sesiones y cerca de 44 millones de páginas vistas (cuatro veces más que la sede electrónica, el segundo portal más visitado). Nunca antes un portal corporativo consiguió tal nivel de audiencia en Castilla y León, convirtiéndose en la referencia a nivel nacional en materia de información sobre COVID-19.

Para hacerse una idea exacta de estas magnitudes, el Portal de Transparencia del Estado ha tenido desde su nacimiento (10 de diciembre de 2014) hasta el pasado 31 de diciembre de 2020 21.870.727 visitas a páginas, poco más de la mitad realizadas al portal de análisis de Castilla y León en un año. En 2020 había recibido 1.702.179 sesiones (12 veces menos que el portal autonómico) por parte de 1.380.702 usuarios (poco más de la tercera parte que nuestro portal).

Sin duda, la herramienta tecnológica para realizar este trabajo es una de las claves para un desarrollo óptimo, pero ni es tan costosa ni su manejo tan complejo como para que sirva de excusa a la hora de acometer esta tarea. De hecho, El Confidencial publicaba el pasado 22 de octubre que el mejor portal de información sobre coronavirus, refiriéndose al de Castilla y León, se gestionaba solo con un PC y un grupo de WhatsApp. Sin ser del todo exacto, pero no estando tampoco muy lejos de la realidad, lo cierto es que el ingrediente que no puede estar ausente en un proyecto de este calado es la convicción absoluta de que desarrollando este trabajo se da respuesta y satisfacción a una necesidad vital e improrrogable de la ciudadanía de saber qué está sucediendo.

Solo así se construye confianza.

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO OPORTUNIDAD PARA LA RECUPERACIÓN DE LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA

Elisabet Samarra
Informazio Publikoa Eskuratzeko Eskubidea Bermatzeko Batzordeko presidentea
Presidenta de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública

Introducción

Las administraciones públicas han sido, tradicionalmente, instituciones alejadas y ajenas al común de la ciudadanía, aun cuando en sus manos estaba el gobierno y la gestión de aspectos muy relevantes de sus vidas: la salud, la educación de sus hijos, la vivienda, las licencias para actividades comerciales, los servicios básicos, las infraestructuras, las prestaciones sociales, etc. La complejidad de los procedimientos administrativos, junto con el uso de un lenguaje excesivamente especializado y alejado del común, han convertido las relaciones de la Administración con los administrados en verdaderos laberintos en los que los ciudadanos se sienten perdidos y sobrepasados, y la ausencia de una motivación suficiente y comprensible de las resoluciones administrativas desestimatorias de sus peticiones, en la gran mayoría de los casos, aumentan ese recelo.

A esa desconfianza generada por la incomprensión del complejo mundo de la Administración Pública se añade la pesada losa de la sospecha de corrupción que, desde la indignación y el escándalo por los sucesivos casos judicializados, se proyecta, injustamente, sobre todos los gestores públicos. Prácticas corruptas como el clientelismo político en la adjudicación de subvenciones y ayudas públicas; las puertas giratorias que premian a altos cargos públicos cesantes con puestos privilegiados de empresas privadas por los favores recibidos, el cobro de comisiones de contratos públicos para financiar partidos en el gobierno, la aceptación de prebendas por parte de los responsables de su adjudicación, el amiguismo y nepotismo en la provisión de puestos públicos, están detrás del progresivo desprestigio de la clase política y de la alarmante desconfianza en los gestores públicos.

La transparencia y el acceso a la información pública: una oportunidad para la recuperación de la confianza

En un escenario tan descorazonador se hace insoslayable e inaplazable acercar la Administración a la ciudadanía con las manos extendidas, los cajones abiertos y los archivos descerrajados. No hay mejor respuesta a la sospecha de corrupción que permitir a cualquiera levantar las alfombras de la Administración y comprobar que nada ocultan; abrir los expedientes de contratación para que cualquiera pueda examinar hasta sus tripas para desvanecer la sombra del pucherazo; permitir el acceso a todo el proceso de toma de decisiones públicas para que pueda evaluarse su imparcialidad; publicar los perfiles laborales de los que ocupan puestos de responsabilidad para acreditar su competencia e idoneidad profesional… mostrarlo todo para someterse al escrutinio de la ciudadanía. Esa es la finalidad de la transparencia y del derecho de acceso a la información: empoderar al ciudadano para que pueda ejercer, por sí mismo, el control de las decisiones y actuaciones públicas, y desde su conocimiento, hacerse su propio juicio de valor sobre la legalidad, idoneidad y oportunidad de la actuación, desvaneciendo las sospechas que crecen en la oscuridad y desarmando los recelos que genera el secretismo, y así recuperar su confianza.

Acercar la Administración a la ciudadanía y propiciar el acceso al concomimiento de actividad coadyuva, igualmente, a otro fin primordial en este nuevo escenario generado por las leyes de transparencia, en que Administración y administrados tendrán que relacionarse de igual a igual: el fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Solo desde la compartición del conocimiento, la Administración puede pedir y esperar una mayor corresponsabilidad de los individuos y grupos no gubernamentales en el diseño de políticas y la evaluación de los servicios, y enriquecerse con sus aportaciones.

En definitiva, la transparencia de la actividad de las administraciones públicas es una oportunidad de oro para acercar los poderes públicos a la ciudadanía y recuperar su confianza, y constituye, igualmente, una oportunidad valiosísima para los ciudadanos de conocer quién y cómo les gobierna, controlar la gestión de los recursos públicos y contribuir a la mejora de los servicios. Una y otros deberán hacer un buen uso de esa oportunidad: la primera, asumiendo sin resistencias, incluso de buen grado, las obligaciones que la legislación de transparencia le impone para conseguir el fin de recuperar la confianza de los ciudadanos; y los segundos, utilizando de forma inteligente y estratégica el poder que se pone en sus manos: acceder a la información pública en toda su amplitud y muy escasamente limitada. Si, como se dice, la información es poder, abrir toda la información pública a los ciudadanos es empoderarlos de una forma hasta ahora desconocida, y ellos deben ser conscientes del enorme potencial del derecho de acceso a la información, que es tanto como decir que deben aprender qué pedir, cómo pedirlo, y cómo hacer valer su derecho si no lo obtienen.

Conocer el alcance del derecho a la información y el procedimiento para obtenerla supone conocer la ley de transparencia, lo que dista mucho de producirse aún entre la ciudadanía de forma generalizada. Muchos ciudadanos, la inmensa mayoría, no son cons-

cientes de que se ha incorporado ese derecho a su catálogo de derechos políticos. Falta pedagogía y difusión de la ley de transparencia, porque el escaso conocimiento que de ella se tiene suele reducirse a la obligación de publicar los sueldos públicos, lo que no es más que la anécdota y araña siquiera la superficie del enorme caudal de información a la que ahora es posible acceder. Se hace necesario mejorar el conocimiento social de la ley de transparencia y a tal fin, los poderes públicos no pueden eludir más su deber de impulsar campañas de difusión que expliquen adecuadamente el cambio de paradigma que supone el marco de la transparencia, las obligaciones que se imponen a las administraciones y el alcance del derecho a la información que se garantiza a cualquier persona.

De una forma muy esquemática, podemos decir que el sistema de transparencia se sustenta en dos vías de provisión de información pública a la ciudadanía: la primera es la publicidad activa, que consiste en un catálogo de información determinada por la Ley que debe ser objeto de publicación para que cualquiera pueda consultarla de forma abierta y autónoma en una página web que aglutine los contenidos y los ofrezca sistematizados de forma comprensible, al que se denomina portal de transparencia. Se trata de la información básica relativa a las cuestiones más relevantes de la gestión pública, entre las cuales figuran: los contratos públicos (precio, adjudicatario, procedimiento de licitación, objeto, modificaciones…), los convenios (objeto, partes, obligaciones), las subvenciones y ayudas públicas (beneficiarios, objeto, importes), los procesos de toma de decisiones (informes técnicos previos, informes de órganos externos, anteproyectos normativos, alegaciones…), el personal público (catálogo de puestos de trabajo, tablas retributivas, liberados sindicales, procesos de provisión de plazas, nombramientos) y los altos cargos (perfil profesional, retribuciones, dietas e indemnizaciones por cese).

La segunda vía de provisión de información es el derecho de acceso a la información pública, que se articula a través de un procedimiento administrativo incoado a instancia de una persona física o jurídica, que complementa y completa la vía anterior, ya que alcanza a cualquier dato, documento o información en cualquier soporte que esté en poder de la Administración como consecuencia del ejercicio de sus funciones, y que solo puede desestimarse o restringirse por los límites legalmente establecidos, que deberán ser aplicados con carácter restrictivo y en beneficio del derecho de acceso, de forma motivada y sin potestad discrecional de la Administración para aplicarlos. Estos límites legales, en todo caso, no constituyen una relación de materias excluidas automáticamente del derecho de acceso, sino un catálogo de bienes jurídicos cuya protección podrá justificar la restricción del derecho de acceso, siempre que resultase proporcional y que, atendidas las circunstancias del caso –en especial, el interés público en la divulgación de la información desde la perspectiva de la transparencia–, deban prevalecer.

Paralelamente, las leyes de transparencia más avanzadas completan esta regulación de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información con la previsión de la obligación de las administraciones de abrir sus archivos electrónicos (*open data*) en un formato que permita su reutilización automatizada, conforme a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Y como clave de bóveda de este sistema de transparencia, la Ley ha colocado un órgano de garantía independiente y especializado, al que la ciudadanía puede reclamar cuando la Administración no facilite la información mediante un procedimiento simple, ágil y gratuito, y cuyas resoluciones no son simples recomendaciones, sino que tienen fuerza ejecutiva y obligan a la Administración a ejecutarlas. Esta es la prueba inequívoca de la auténtica y firme voluntad de los poderes públicos de abrirse a los ciudadanos y someter su actividad a su escrutinio: establecer un sistema de tutela y garantía del derecho de acceso a la información que no exige la interposición de un recurso contencioso administrativo ante los tribunales –lo que para la mayoría tendría un efecto intimidatorio y disuasorio que le llevaría a la renuncia de su derecho–, que no requiere de conocimientos jurídicos para la calificación jurídica de la infracción o la motivación en derecho de la pretensión, ni precisa de representación legal ante los tribunales, ni comporta el pago de tasa alguna. Una vía de reclamación de carácter antiformalista, que solo requiere la identificación del reclamante y la copia de la solicitud de información desatendida para iniciar su tramitación y que se resuelve en un plazo máximo de entre dos meses (ley catalana) y 3 meses (ley básica estatal). Esta celeridad del proceso de garantía tiene especial importancia no solo para evitar la frustración y desconfianza que la dilación en la obtención de la justicia genera en los afectados, sino también porque el valor de la información depende, en buena medida, de la inmediatez en obtenerla y de su actualidad, de forma que un proceso de garantía de la información realmente eficaz debía asegurar que la entrega de la información no se demoraba hasta hacerle perder su valor y devenir inútil para la finalidad con la que se solicitó.

El procedimiento de mediación en las reclamaciones de acceso a la información

En el caso de la legislación catalana (artículo 42. de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, desarrollados por los artículos 35 y siguientes del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública) y ahora también en la legislación Navarra, se prevé que este sistema de reclamación y garantía del acceso a la información incluya una posibilidad de acercamiento directo, físico, entre Administración y administrado, poniendo al alcance del ciudadano la opción de sentar a la mesa de diálogo a la Administración en un procedimiento de mediación tutelado por el órgano de garantía independiente, en que las partes expondrán sus necesidades y dificultades, e intentarán llegar a un acuerdo unánime sobre la información que se va a entregar, el plazo y el formato.

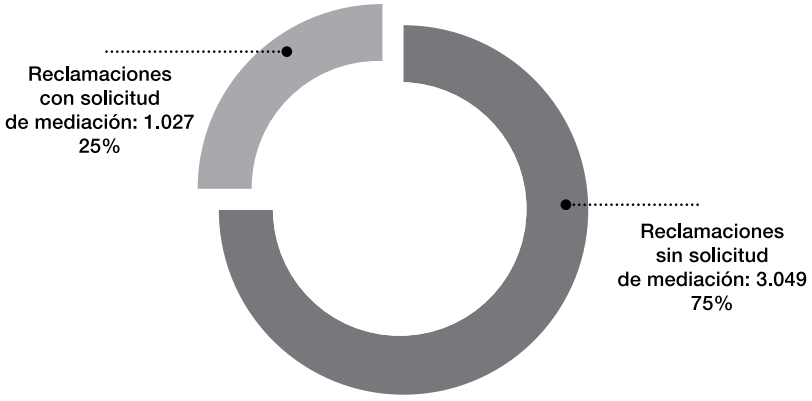
El procedimiento de mediación se constituye como un incidente dentro del procedimiento de reclamación, con una duración máxima de un mes, durante el cual se suspende el plazo de resolución ordinaria de la reclamación por el órgano de garantía. Durante este plazo, se convoca a las partes y se fomenta el diálogo en aras de un acuerdo voluntario que, de adoptarse, vincula a las partes en los términos acordados, y que solo es revisado por el órgano de garantía de Cataluña (GAIP) para cerciorarse que no es contrario

a Derecho, hecho lo cual se dicta resolución finalizando el procedimiento conforme al acuerdo de mediación, que podría, en su caso, ser recurrido ante los tribunales por terceros afectados que no hubiesen participado en la mediación.

Si las partes no llegan a un acuerdo, se da por cerrado el proceso de mediación y la reclamación continúa su tramitación por el procedimiento ordinario con resolución de la GAIP dirimiendo la discrepancia jurídica, sin necesidad de ninguna otra acción del reclamante.

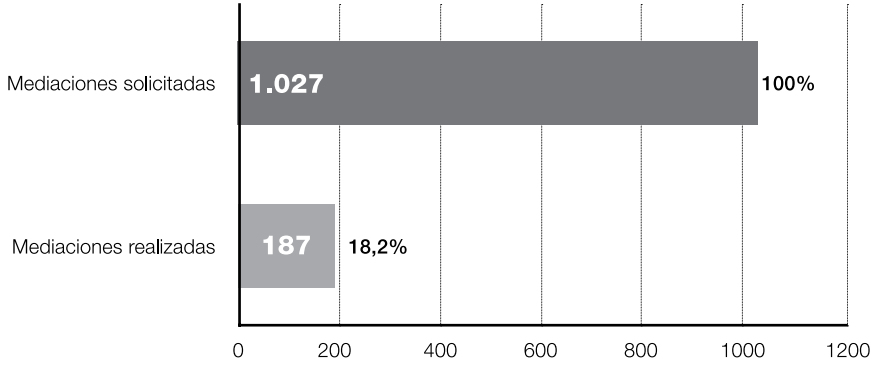
El procedimiento de mediación dentro del procedimiento de reclamación en la ley catalana es opcional y su elección se pone exclusivamente en manos de la persona que reclama, sin que la Administración pueda negarse al mismo ni imponerlo. Ello es así porque el legislador entendió que su éxito dependía de que existiera en el ciudadano un presupuesto de confianza en la buena fe de la Administración para llegar al acuerdo, y que cualquier esfuerzo del órgano de garantía por promover el diálogo y el acuerdo entre las partes resultaría estéril si no se partía de la voluntariedad del reclamante fundamentada en su expectativa de entendimiento con la Administración.

El gráfico siguiente ilustra, en términos absolutos y porcentuales, el volumen de procedimientos de mediación respecto de las reclamaciones que no lo eligieron, acumuladamente desde el inicio de la actividad de la GAIP, en el segundo semestre de 2015 y hasta el final del primer semestre de 2021:



Lo primero que se observa es que el procedimiento de mediación no es elegido de forma mayoritaria por los reclamantes, a menudo decepcionados por el trato previamente recibido por la Administración y poco proclives a confiar en su buena disposición al acuerdo. De todos modos, debe tenerse en cuenta que en la mayoría de las ocasiones la sesión

de mediación no llega a celebrarse porque la Administración prefiere entregar voluntariamente la información antes de celebrarla, con lo que la reclamación pierde su objeto:



Este altísimo porcentaje de reclamaciones con mediación que pierden su objeto con la entrega de la información se explica por el hecho de que, en realidad, no existía previamente una discrepancia jurídica en torno al derecho de acceso por parte de la Administración que pudiera dirimirse en la mediación, sino simplemente un silencio, una inactividad ante la petición de información a la que la Administración no ha reaccionado por su inoperancia en la gestión interna de las solicitudes de información, que solo ha reaccionado ante el traslado de la reclamación por parte del órgano de garantía, valorando entonces que, de hecho, no tenía ninguna objeción legal que oponer. Ello ocurre no solamente en las reclamaciones con mediación, sino también en el resto de reclamaciones con procedimiento ordinario de resolución: dos tercios de las reclamaciones por acceso a la información recibidas en la GAIP lo son contra el silencio administrativo, una de las instituciones más frustrantes para el administrado y que más contribuye a la pérdida de confianza en la eficacia de las administraciones para la defensa de los derechos ciudadanos.

A pesar de todo, la experiencia de la GAIP demuestra que, cuando se celebra, la mediación ofrece un escenario inmejorable para acercar posiciones y asentar la confianza entre las partes, permitiendo soslayar la controversia entre las partes, que a menudo no es tanto jurídica como práctica o prejuiciosa: por un lado, los ciudadanos tienden a minimizar el esfuerzo requerido para satisfacer sus peticiones y las posibilidades reales de la Administración de elaborarla en los términos que la solicitan, convencidos de que la Administración dispone de una gestión informatizada de los archivos y registros que le permitiría obtenerla prácticamente con solo apretar un botón, lo que, desgraciadamente, está lejos de la realidad; por otro, el personal de las Administraciones no suele sentirse

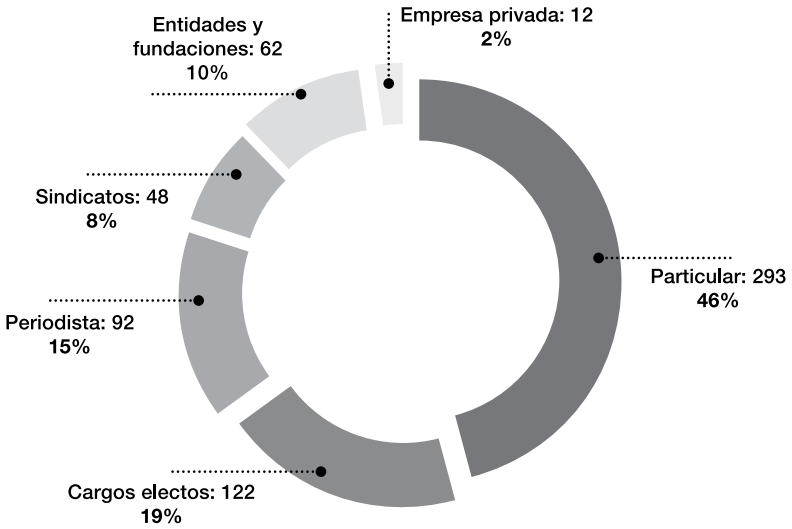
concernido con las solicitudes de información, a las que ven como una carga adicional de trabajo para la que no ha recibido formación ni mayor dotación, y cuya utilidad, en términos de servicio público, tiende a minimizar, y a menudo presupone una voluntad crítica asociada a la solicitud de información.

Ambos estigmas prejuiciosos alimentan la desconfianza mutua, pero suelen ceder rápidamente ante el contacto personal y las explicaciones directas y claras que unos y otros se dan en la sesión de mediación sobre las condiciones en que se encuentra la información y la carga de trabajo que supone elaborarla conforme a la petición.

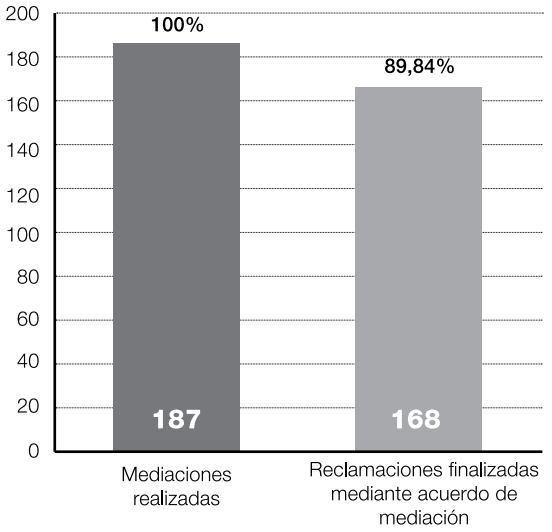
Otra ventaja del procedimiento de mediación en las reclamaciones por derecho de acceso es la casi total ausencia de cortapisas o requisitos al acuerdo de las partes. Efectivamente, el carácter convencional de la mediación permite una casi ilimitada flexibilidad en su objeto y en las condiciones de acceso, de forma que el acuerdo de las partes puede modificar la propia información que se pretende obtener, pactar un plazo de entrega o acordar un formato de acceso diferente al que se solicitó, admitir entregas parciales, pactar las condiciones de difusión de la información y cualquier otro acuerdo de las partes con tal de que no sea contrario a derecho. Ello permite a menudo superar los obstáculos que llevaron a la desestimación de la solicitud o a su inadmisión, sustituyendo la información inicialmente solicitada, una vez oída la finalidad del acceso, por otra igualmente útil, a tal fin que no requiera de una tarea compleja de elaboración o que no esté afectada por límites. Debe tenerse en cuenta que la ciudadanía no suele estar familiarizada con los términos y procedimientos administrativos, por lo que a menudo yerra al formular su solicitud (pide expedientes que no existen o presupone una unidad de expediente también errónea) o la formula en términos excesivamente amplios y generales, lo que aumenta exponencialmente la carga de trabajo necesaria para satisfacerla sin proporcionarle ningún beneficio. El marco de la mediación permite dialogar entre las partes, de forma que pueda concretarse la información que realmente interesa al reclamante y valorar, así reducida la solicitud, si puede ser satisfecha.

El procedimiento con mediación, si alcanza el acuerdo, permite acortar sensiblemente el procedimiento de reclamación (un mes, frente a los dos meses del procedimiento ordinario), si bien es cierto que cuando la mediación es fallida lo alarga, puesto que el pazo de resolución se interrumpe mientras la mediación está abierta. Tiene la virtualidad, además, que en la medida en que es un acuerdo voluntario de partes, no presenta problemas de ejecución.

En cuanto al perfil subjetivo de las reclamaciones con mediación, el gráfico siguiente lo representa, destacando que, aun cuando mayormente es utilizado por ciudadanos de a pie, también tiene un uso significativo entre reclamantes periodistas, electos y sindicatos:



El grado de éxito de las mediaciones realizadas entre 2015 y 2021, valorado globalmente, es altísimo, tal y como se representa en la siguiente gráfica, lo que muestra un alto grado de eficacia del procedimiento de mediación para la obtención de la información, que es su finalidad directa y principal:



Pero más allá de su eficacia para lograr la información, la mediación se ha mostrado útil para mejorar la calidad de las relaciones entre la Administración y el administrado. Incluso en los casos en que la mediación no ha conseguido el acuerdo de las partes, siempre ha servido al mejor conocimiento y comprensión mutua, acercando posiciones y destruyendo recelos y prejuicios, lo que no es poco. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que cuando existan terceros directamente afectados por la información, deben ser invitados a la mediación y suscribir el acuerdo, lo que suele dificultar la viabilidad y el éxito del procedimiento, especialmente cuando son numerosos. Resulta también necesario para la eficacia de la mediación que quienes en ella representen a la Administración tengan verdadera capacidad de negociación con el reclamante para buscar un acuerdo, aunque diste de su posición inicial.

A modo de síntesis, en el siguiente DAFO se representan las debilidades y fortalezas de procedimiento de mediación en las reclamaciones de acceso a la información, y sus amenazas y oportunidades.

Debilidades	**Amenazas**
• Parte de la desconfianza previa en la administración. • Puede suponer un retraso en la resolución de la reclamación si no hay acuerdo.	• Afectación de derechos de terceros: se requiere su participación y acuerdo. • Falta de capacidad negociadora de los representantes de la administración en la sesión.
Fortalezas	**Oportunidades**
• Las partes debaten en posición de igualdad. • Solución satisfactoria para ambas partes si hay acuerdo. No hay perdedores. • No hay incumplimientos de acuerdos de mediación.	• Recuperación de la confianza en la Administración. • Reduce la distancia entre administración y administrado.

Conclusión

Como consecuencia de los clamorosos casos de corrupción conocidos en los últimos años, se ha generalizado la sospecha y el recelo sobre todas las administraciones, lo que es injusto e inmerecido para la mayoría de los gestores públicos, pero en todo caso inevitable si no se cambia el modelo de relación con los ciudadanos, acercándoles a los procesos de toma de decisiones públicas y empoderándoles para poder comprobar y controlar, por sí mismos, la adecuación de la actuación pública. Este empoderamiento

requiere compartir el conocimiento con la ciudadanía, porque solo desde el acceso libre a la información en poder de las administraciones los ciudadanos pueden ejercer un control eficaz de los poderes públicos, formar su opinión libre y hacer su propio juicio de valor, evitando manipulaciones partidistas o mediáticas y prejuicios.

Por ello, la obligación que la ley de transparencia impone a los poderes públicos de facilitar el acceso a la información pública a cualquier ciudadano u organización no debe percibirse desde la Administración como una carga inútil, ni un castigo, ni menos aún como una moda pasajera y prescindible, sino como un servicio público más a prestar a la ciudadanía que tiene el valor añadido de ofrecer a la Administración una valiosísima oportunidad de recuperar el prestigio, la credibilidad y la confianza de la ciudadanía con un gesto tan simple como abrir sus archivos y mostrar, sin miedo, los entresijos de la gestión pública.

Sin embargo, este cambio de paradigma previsto en las leyes de transparencia no se materializará realmente si la ciudadanía no conoce y entiende el alcance del derecho a la información pública que desde 2014 se le garantiza. Son necesarias campañas institucionales de difusión de la ley, de la que poco se conoce entre la mayoría de la ciudadanía más que el nombre. Es necesario, igualmente, difundir la existencia de los órganos independientes creados por las respectivas leyes de transparencia, que están llamados a jugar un papel fundamental en la garantía de este derecho y en la consolidación de una doctrina interpretativa de la ley de transparencia que asiente jurídicamente el alcance y los límites al derecho de acceso a la información.

El procedimiento de reclamación ante estos órganos independientes creado por la ley de transparencia ofrece una vía ágil, gratuita e informal al alcance de cualquier ciudadano, y el procedimiento de mediación que algunas leyes prevén ofrece una oportunidad adicional no solo de consensuar el acceso material a una información, sino también de acortar distancias con la Administración, de ponerle cara, de conocer, de empatizar, de confiar.

La Administración debe, pues, haciendo de la necesidad virtud, apearse de su trono secular y abrir las puertas a los ciudadanos, permitiéndoles acceder a la información sin resistencias, desconfianzas ni paternalismos, y deberá también organizarse internamente de forma adecuada para ofrecer esta información, destinando personal a este servicio público y formándolo adecuadamente para ello. De nada sirven las manifestaciones entusiastas de adhesión a los postulados de la transparencia, tan frecuentes en los discursos políticos, si no se traducen en un cambio organizativo real dentro de las administraciones y una asignación suficiente de personal para la cobertura eficaz del servicio de provisión de información pública.

Por su parte, la ciudadanía deberá tomar conciencia de ese derecho y de su potencial, ejercerlo y exigirlo sin complejos, haciendo un uso estratégico, pero también responsable y ponderado, teniendo en cuenta que la elaboración de la información requiere dedicación y tiempo del personal público, muy limitado y sobrecargado desde que se contingentaron las plantillas.

INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PRESUPUESTO DE CONFIANZA PÚBLICA

Miguel Ángel Blanes
Valentziako Erkidegoko Síndic de Greugeseko teknikari juridikoa
Técnico jurídico del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana

1. "Nadie confía en lo que no conoce"

La transparencia y el acceso a la información pública son necesarios para que la ciudadanía confíe en las instituciones públicas, pero no son suficientes.

Además de facilitar información pública de forma comprensible, en formatos reutilizables, utilizando un lenguaje sencillo y que sea completa y actualizada, la ciudadanía no debe seguir siendo "maltratada" por las instituciones públicas con estos comportamientos:

- La mitad de las solicitudes de acceso a la información pública no se contestan. Se abusa del silencio administrativo. Si el ciudadano no recibe ninguna respuesta, la frustración de sus expectativas es más que evidente.

- Está aumentando el nivel de incumplimiento de las resoluciones dictadas por los consejos, comisiones y comisionados de transparencia. Es necesario que tengan potestad sancionadora y puedan imponer multas coercitivas a las autoridades y funcionarios que incumplen sus resoluciones.

- Se detecta una técnica dilatoria en el acceso a la información pública. Se intenta retrasar al máximo la entrega de los documentos, incumpliendo el plazo máximo de respuesta de un mes. En ocasiones, solo se facilita la información cuando el ciudadano logra una resolución favorable de la institución de control de la transparencia.

- No se debe facilitar información incompleta, desactualizada o sesgada.

– No sirve de nada publicar mucha información en el portal de la transparencia si la misma no se entiende, ya que ello genera mucha desinformación.

– El ciudadano no puede confiar en una institución pública que no contesta a los recursos administrativos; no explica o motiva sus decisiones; tarda mucho en resolver los expedientes (solicitudes de licencia, ayudas, permisos, subvenciones, etc.); exige documentos que ya están en poder de las instituciones públicas y que el ciudadano no tiene la obligación de presentar (DNI, certificado de empadronamiento, datos fiscales, libro de familia, etc.); impone trabas burocráticas innecesarias; exige una cita previa cuyo otorgamiento se demora en el tiempo; etc. Todos estos comportamientos rompen la confianza de la ciudadanía en sus instituciones públicas y generan mucha desafección.

– Los portales de transparencia solo comunican información de forma unidireccional. Los ciudadanos no cuentan con un apartado en el que publicar los problemas o las dificultades que están teniendo con dicha institución pública en materia de transparencia y acceso a la información pública.

2. “La transparencia es un objetivo mundial”

En el marco de la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos de desarrollo sostenible (en adelante, ODS) para lograr un mundo más próspero, en paz, justo e incluyente durante los próximos 15 años.

Uno de los principales desafíos de esta agenda, marcado en su objetivo 16, consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Para enfrentar dicho desafío es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa, que permita garantizar la construcción de sociedades más prósperas, equitativas y justas.

Esto implica una mayor interacción entre Estado y sociedad, basada en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva y que colaboren, de manera regular y significativa, para avanzar hacia las metas de equidad, de superación de la desigualdad y alcanzar la justicia social, con la promesa permanente de un Estado al servicio del bien común y de la ciudadanía.

Fundado en los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación, el Gobierno abierto supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo.

Aunque los ODS no son jurídicamente obligatorios, se prevé que los países los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para el logro de los 17 objetivos. Su cumplimiento y su éxito se basarán en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible de los países.

Los países tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen a nivel nacional, regional y mundial de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y las metas en los próximos 15 años.

Las medidas adoptadas a nivel nacional para observar los progresos requerirán la recopilación de datos de calidad, accesibles y oportunos, y el seguimiento y examen a nivel regional.

Los principios de Gobierno abierto están explícitamente mencionados en el objetivo de desarrollo sostenible número 16, que se refiere a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, concretamente en los apartados 5, 6, 7 y 10:

> "- 16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
>
> - 16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
>
> - 16.7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
>
> - 16.10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales".

Sin embargo, estos principios también se encuentran integrados en varios ODS, en los cuales la transparencia, la participación pública y la existencia de instituciones que rindan cuentas son instrumentos para el cumplimiento de las metas.

Los cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de Gobierno abierto son:

- **Cambio cultural**: es imprescindible entender cuál es el objetivo de la Administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y son ellos quienes deben estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.

- **Cambio en los procesos**: los procesos en la Administración Pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y, por lo tanto, hay que reingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.

- **Cambio en la organización**: las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

- **Cambio en las formas de relación**: del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, entre otras.

3. “Un derecho vale lo que vale su garantía”

El tiempo medio para la obtención de una sentencia firme en materia de transparencia y acceso a la información pública es de unos 2 años. Si a esta enorme duración le añadimos los 2 meses (un mes prorrogable por otro) que tiene la Administración para resolver la solicitud y, en su caso, los tres meses que tienen las instituciones administrativas de control para resolver las reclamaciones que puedan presentar los ciudadanos, nos encontramos ante una información pública cuyo interés en conocerla es más que probable que haya desaparecido más de 2 años después de haberla solicitado.

Por otra parte, en cuanto al coste económico medio y dependiendo de las mayores o menores actuaciones a realizar (incidentes, recursos, etc.), la minuta de abogado y los honorarios del procurador pueden oscilar entre 2.000 y 3.000 euros. Pocas personas pueden asumir dicho coste simplemente para acceder a la información pública. Además, también está la posibilidad de ser condenado en costas y tener que pagar los gastos judiciales de la Administración.

La doctrina administrativa es unánime en sostener que el actual sistema jurisdiccional es inútil para proteger el derecho de acceso a la información pública y exigir la transparencia de las instituciones públicas.

Por estas razones, es muy importante mejorar las relaciones entre los consejos, comisionados y comisiones de transparencia y los defensores del pueblo, ya que son las instituciones a las que más van a acudir los ciudadanos para obtener la información pública que no le es entregada.

Es necesario que las instituciones administrativas de control de la transparencia remitan a los respectivos defensores del pueblo aquellas reclamaciones o escritos que han sido inadmitidos por haber sido presentados fuera del plazo de un mes o por otras razones, ya que el defensor del pueblo puede intervenir en estos casos, así como también cuando las resoluciones de los consejos, comisionados o comisiones son desestimatorias o incumplidas por la Administración.

En estos supuestos y pensando siempre en el interés de los ciudadanos, habría que comunicar a los defensores de pueblo estas situaciones para que pudieran intervenir en favor de lograr la entrega de la información pública solicitada.

Y al revés, las quejas o reclamaciones que llegan a los defensores del pueblo cuando todavía no ha transcurrido el plazo de un mes para reclamar ante las autoridades administrativas de control de la transparencia, o en los casos de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas (silencio administrativo negativo), en las que el plazo para recurrir sigue abierto, los defensores del pueblo deberían remitir estos escritos a la correspondiente comisión, consejo o comisionado de transparencia.

Finalmente, aquellas reclamaciones que son presentadas ante las autoridades administrativas de control de la transparencia y que, junto al acceso a la información pública, también plantean una actuación de la Administración, como por ejemplo abrir un expediente, iniciar actuaciones, dictar órdenes de ejecución, efectuar una visita de inspección, etc., estas reclamaciones también deberían ser remitidas a los defensores del pueblo para que pudieran intervenir en todo aquello que excede del ámbito competencial de los consejos y comisiones de transparencia.

Y todo ello pensando en el interés de las personas afectadas, en solucionar sus problemas de forma íntegra y no marearlas remitiéndolas de una institución a otra.

Aconsejo leer las “Conclusiones de los Defensores del Pueblo para garantizar la transparencia de las Administraciones”, adoptadas en las XXXII Jornadas de Coordinación, celebradas en Santiago de Compostela los días 3 y 4 de octubre de 2017.

III. MAHAI INGURUA
MESA REDONDA III

ADMINISTRAZIOA HERRITARREI HURBILTZEKO TRESNAK: HIZKUNTZA ETA KOMUNIKAZIOA HOBETZEA

HERRAMIENTAS PARA ACERCAR LA ADMINISTRACIÓN A LA CIUDADANÍA: MEJORA DEL LENGUAJE Y DE LA COMUNICACIÓN

Aurrekoa ikusi
Vista anterior

HABLAR CON LOS CIUDADANOS. LA HISTORIA QUE CONTAMOS Y LA QUE ESCUCHAMOS

Reinier Van Zutphen
Nationale Ombudsman, Herbehereak
Nationale Ombudsman, Países Bajos

Introducción

En esta contribución quiero compartir con ustedes cómo ha evolucionado el Defensor del Pueblo Nacional de los Países Bajos al tratar de llegar a los ciudadanos que, a menudo, suelen encontrarse con dificultades para encontrar el camino hacia nosotros. Quiero hablarles del tipo de lenguaje que utilizamos y de los medios que empleamos para entrar en contacto con estos grupos. En primer lugar, lanzaré una mirada más formal al lenguaje y definiré qué es lo que estamos indicando y de qué se trata. Luego exploraré con ustedes el papel esencial que desempeñan las propias historias de nuestros ciudadanos en el trabajo del Defensor del Pueblo Nacional. Y, por último, hablaré de cómo hemos identificado nuestros grupos objetivo y de cómo hacemos uso de los intermediarios para darnos a conocer entre dichos grupos.

Niveles lingüísticos

Usted, como lector de este artículo, probablemente tenga una formación académica y seguramente estará familiarizado con la jerga gubernamental, esto es, el lenguaje utilizado en las publicaciones oficiales. Es la lengua que hemos aprendido y que utilizamos para entendernos. Según el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, esta lengua nuestra se sitúa y actúa probablemente en el nivel C1 o C2. Este marco fue desarrollado por el Consejo de Europa entre 1989 y 1996 para proporcionar un método compartido de aprendizaje, enseñanza y evaluación de las lenguas en toda Europa. Los niveles comienzan en el A1 y llegan hasta el C2. La lengua con la que la mayoría de los ciudadanos se sienten cómodos puede clasificarse como B1. ¿Por qué? Los textos escritos en este nivel son más sencillos de leer, van al grano rápidamente y no requieren

mucha interpretación. Esto no tiene nada que ver con la "bajada de nivel", explicando sin tecnicismos y de una manera simplificada. Se trata de escribir de manera que resulte fácil de entender. Esto hace que sea muy relevante para nosotros, los académicos. Solo un pequeño porcentaje de la población general entiende el lenguaje de nivel C1 y C2. Si quieres llegar al 80 % de la población, tienes que situar tu comunicación escrita y hablada en el nivel B1.

Lo que oímos

En los primeros tiempos del Defensor del Pueblo Nacional en los Países Bajos, las reclamaciones se investigaban según principios muy estrictos y formales. Un extenso procedimiento escrito daba lugar a un informe. En nuestra oficina, la mayoría del personal era licenciado en Derecho y esto se reflejaba en los informes que elaboraban. Como pronto descubrimos y muchas otras oficinas con nosotros, redactar informes jurídicos en un lenguaje intelectual salpicado de jerga no es una forma de llegar al público en general. Tampoco es posible mantener este enfoque cuando la afluencia de quejas supera un determinado nivel. Llevar a cabo investigaciones muy formales simplemente lleva demasiado tiempo. Pero, sobre todo, los ciudadanos holandeses no parecían estar muy complacidos ni satisfechos con nuestro trabajo. No porque el resultado no fuera de su agrado, sino porque nuestros informes llevaban mucho tiempo y no siempre se traducían en una serie de cambios que fueran a beneficiar a los propios ciudadanos. Aunque se demostrara que tenían razón.

Con los años, se desarrollaron formas de trabajo más informales y empezamos a utilizar técnicas de mediación para ayudarnos a establecer lo que los ciudadanos realmente querían y necesitaban. Al fin y al cabo, no todo el mundo es capaz de describir su problema. A menudo hay cuestiones subyacentes que no se expresan y que quizá nunca salgan a la luz durante una investigación formal por escrito. Nos dimos cuenta de la importancia de hablar primero con los ciudadanos, de averiguar más sobre la naturaleza de sus problemas. El análisis jurídico dio paso a un enfoque más personal e informal.

Las historias

Esto nos llevó a una forma de gestionar las quejas más centrada en el ciudadano. Empezamos a escuchar más atentamente lo que la gente tenía que decir y a hacer las preguntas que revelarían la naturaleza de sus problemas subyacentes. También nos permitió gestionar las expectativas. La característica de nuestro enfoque anterior era traducir el problema en términos legales, pero esto no siempre daba una imagen exacta de la situación. Para decirlo de una manera más clara, aprendimos a hacer de la historia que alguien nos contaba el punto de partida de nuestra investigación. Nos dimos cuenta de que la forma en que se cuenta la historia, las palabras que un individuo utiliza para

describir su propia experiencia no deben traducirse a la jerga legal, sino que deben mantenerse en su forma original. La propia narración de la persona debe ser la base real de la investigación. Esto tiene una importancia fundamental: significa que se toma en serio al reclamante y que el motivo de la reclamación está claro en todo momento. Y desde el principio, significa que se pueden abordar las expectativas.

Comunicación y divulgación

Al mantenernos cerca de la propia historia de los ciudadanos, pudimos cambiar nuestro enfoque de transmitir información al mundo hacia un enfoque definido por una escucha más activa y una participación mutua. ¿Qué quiero decir con esto? Escuchar activamente significa que, como gestor de reclamaciones, hay que ser capaz de hacer las preguntas adecuadas y gestionar el diálogo de manera que los ciudadanos se sientan escuchados y comprendidos. Esto requiere contar con unas habilidades específicas que tomamos prestadas de la mediación. Estas técnicas de mediación permiten a mi personal manejar las emociones, la ira y a aquellas personas que presentan unos comportamientos difíciles. Pero también proporcionan las herramientas para llegar al fondo del problema en cuestión. Estas técnicas forman ahora parte de la formación estándar de nuestro personal. Al mismo tiempo, teníamos que aplicar el mismo enfoque centrado en el ciudadano al difundir nuestro mensaje y llegar al público. Esto significó ampliar nuestro enfoque de los anuncios y folletos para abarcar los medios sociales y las formas informales de comunicación con la gente. Ahora utilizamos LinkedIn, Facebook, Twitter, YouTube e Instagram. Cada una de estas plataformas requiere un enfoque diferente. Los textos y las fotos se hacen específicamente para una plataforma concreta y se reutilizan siempre que hacerlo es posible. Esto ayuda a dar al Defensor del Pueblo Nacional una imagen reconocible entre los miembros de un grupo específico.

Agenda del Defensor del Pueblo

La idea de que la oficina del Defensor del Pueblo Nacional establezca su propia agenda puede parecer una tangente, pero esto también es relevante en términos de prestar ayuda a las personas que tienen problemas para llegar a nosotros. Me explico. Como defensor del pueblo, puede investigar muchos tipos de problemas que los ciudadanos le plantean. Pero también puede tomar nota de los acontecimientos y señales que le llegan a través de otros canales, desde las noticias hasta los debates parlamentarios. La facultad de actuar por iniciativa propia –una facultad que compartimos con muchos de nuestros homólogos– nos permite abordar problemas que son relevantes para muchos ciudadanos, aunque no sean objeto de una reclamación específica. Al identificar las tendencias en el flujo de quejas que recibimos y mantener una estrecha vigilancia sobre otras señales de la sociedad, podemos actuar en nombre de personas que ni siquiera han oído hablar del Defensor del Pueblo.

Hemos optado por crear equipos de proyecto que se ocupen de cinco temas extraídos de todo el espectro de señales que recibimos. Por ejemplo, hemos seleccionado la pobreza y los derechos fundamentales como temas que estarán en el centro de nuestras propias investigaciones en los próximos años. Estas investigaciones suelen ser de gran envergadura y pueden tener una gran repercusión. Un ejemplo reciente es nuestra atención a la situación de los estudiantes caribeños que vienen a estudiar a los Países Bajos. No están bien preparados, se encuentran con muchos problemas administrativos y a menudo acaban con una enorme deuda estudiantil y, además, sin su título. Cada año, cientos de estudiantes se enfrentan a estos problemas, pero muy pocos acuden a nosotros para expresar sus quejas o reclamaciones. Al poner en marcha nuestra propia investigación, hemos podido mejorar la situación de este grupo tan numeroso que de otra forma quizá nunca se hubiera dirigido a nosotros en busca de ayuda.

Grupos objetivo

Sin embargo, en última instancia, lo que pretendemos es estar en contacto con esos grupos. Así que la pregunta original sigue siendo: ¿cómo llegar a esos grupos que sabemos que existen y necesitan nuestra ayuda, pero que son incapaces de encontrarte?

Nuestro primer paso fue tratar de identificar a los grupos de los que hablamos. ¿Quiénes son? Encargamos una investigación que se centró en dos cuestiones principales:

1. ¿Qué grupos objetivo no saben cómo encontrar al Defensor del Pueblo cuando necesitan ayuda?
2. ¿Cómo puede el Defensor del Pueblo darse a conocer mejor entre estos grupos objetivo?

De esta investigación se desprende que hay cinco grupos que requieren una atención especial por parte del Defensor del Pueblo:

- Jóvenes adultos.
- Migrantes y refugiados.
- Autónomos (empresarios).
- Padres y madres solos / jóvenes.
- Cuidadores informales de edad avanzada / personas mayores solas.

Grupos objetivo

Algunos de estos grupos le resultarán familiares, otros quizás no tanto. Uno que puede sorprenderle es el de los autónomos. En los Países Bajos muchas personas que perdieron su empleo tras la crisis financiera de 2007 decidieron emprender un negocio por su cuenta. En la mayoría de los casos se convirtieron en empresarios individuales: eran el

propietario y el único empleado de la empresa. El problema es que las personas en esta situación no tienen garantizada una renta básica y no hay límite de horas de trabajo. Por ello, los ingresos de este grupo suelen ser relativamente bajos, mientras que muchos trabajan más de 40 horas a la semana. En la mayoría de los casos no tienen tiempo para buscar ayuda si se encuentran con problemas con el Gobierno. Estos problemas afectan a los cinco grupos. Trabajan mucho, llevan una vida muy ajetreada, apenas pueden salir adelante económicamente (si es que pueden de alguna forma) y carecen de tiempo para buscar ayuda si las cosas van mal en sus relaciones con las administraciones o el Gobierno. Aquí es donde entra en juego nuestra estrategia de divulgación selectiva.

No nuestra red

Lo primero que descubrimos fue que es casi imposible que las personas de estos grupos establezcan su propia red. Llevan vidas muy diferentes, utilizan canales de comunicación muy distintos (si es que los hay) y, al ser tan diversos y numerosos, es muy difícil llegar a ellos directamente. Sin embargo, eso no resulta realmente necesario, ya que muchas personas y organizaciones ya están en contacto con estos diversos grupos: personas y organizaciones con redes especiales y la voluntad de ayudar a estos grupos sin ánimo de lucro. Los llamamos intermediarios y los definimos así:

> *Personas (a nivel ejecutivo, táctico o estratégico), organizaciones o instituciones que están en contacto directo con los ciudadanos y les proporcionan apoyo en su contacto e interacción con las autoridades. Por ejemplo: grupos de interés, médicos de cabecera, psicólogos, gabinetes jurídicos, abogados. Asesoran y representan a los ciudadanos (vulnerables).*

Decidimos entonces recurrir a estos intermediarios, en lugar de intentar duplicar su trabajo. Las razones principales para hacerlo son tres:

1. Conocen el grupo objetivo y sus problemas como nadie.
2. A menudo son el primer punto de contacto para el grupo objetivo.
3. Este enfoque evita que el grupo objetivo tenga que tratar con otra autoridad pública.

Intermediarios

Por ello, en la oficina del Defensor del Pueblo Nacional ajustamos nuestra estrategia de comunicación, desplazando nuestro enfoque de los propios grupos a las ONG ya involucradas. Estas organizaciones intermediarias son un excelente conducto para los grupos vulnerables, ya que conocen muy bien sus problemas y suelen ser el primer punto de contacto cuando las personas de estos grupos necesitan ayuda. Dar a conocer al Defensor del Pueblo entre los intermediarios les sitúa en una mejor posición para transmitir

la información pertinente y animar a los grupos objetivo a aprovechar los servicios que ofrece el Defensor del Pueblo.

Iniciativas generales

Este sistema ya se ha implantado en nuestra institución y también hemos puesto en marcha una serie de iniciativas generales para facilitar a los intermediarios su contacto con nuestros grupos objetivo. Por ejemplo, hemos:

- ampliado nuestro sitio web con una sección dedicada a los intermediarios;
- introducido una línea telefónica de asesoramiento especialmente destinada a los intermediarios;
- desarrollado un servicio de asesoramiento en línea para reducir el umbral de contacto entre los intermediarios y el Defensor del Pueblo.

Oficina (mostrador) de asesoramiento en línea

Nuestro mostrador de asesoramiento (Raadbaak, en neerlandés) es un recurso en línea para los intermediarios que reciben regularmente preguntas y peticiones de ayuda de los ciudadanos. Es un lugar donde los intermediarios pueden hacer preguntas, compartir consejos o identificar cualquier problema estructural que encuentren en su trabajo. También pueden hablar con otras organizaciones y, por supuesto, con el personal del Defensor del Pueblo Nacional. Compartimos conocimientos relevantes de nuestra experiencia que pueden ayudar a los intermediarios en su trabajo. Y al hacerlo, ayudamos a los ciudadanos con problemas de una forma más rápida y eficaz. Este recurso en línea ha sido un gran éxito y nos ha alegrado mucho descubrir que los intermediarios también utilizan el sitio para hacerse preguntas entre ellos. Todo el mundo se beneficia de esta iniciativa, sobre todo los ciudadanos con los que se relacionan los intermediarios.

Puntos de encuentro para veteranos de las fuerzas armadas

Aunque todo esto resulte alentador, no es necesariamente relevante para todos los grupos objetivo. En los Países Bajos también hemos creado puntos de encuentro para veteranos. Se trata de lugares donde los veteranos de las fuerzas armadas están invitados a entrar, conocer a otros veteranos o, simplemente, tomar un café. El personal de nuestra oficina que trabaja para el Defensor de los Veteranos visita estas casas regularmente. Esto les pone en contacto con el grupo objetivo y les permite escuchar cómo les va a los veteranos y si hay algo más que podamos hacer por ellos. Menciono esto para mostrar que no hay una panacea cuando se trata de contactar con los grupos objetivo. En todos los casos hay que hacer un balance, averiguar qué hay disponible y qué funcionará mejor para ese grupo específico. Debemos ser abiertos y creativos a la hora de abordar

estas cuestiones. No hay respuestas fijas en todos los casos, por lo que debemos esforzarnos en buscar la mejor solución en cada caso.

Conclusión

En la oficina del Defensor del Pueblo Nacional consideramos que nuestra función es garantizar que el Gobierno tenga en cuenta la perspectiva del ciudadano en todo lo que hace. Esto significa que tenemos que hablar con los ciudadanos para escuchar y comprender la verdadera naturaleza de su perspectiva. ¿Qué están experimentando, dónde están sus problemas y desafíos? Esto significa establecer un contacto directo con los ciudadanos y escuchar atentamente las historias que cuentan. También significa ser capaces de hacer las preguntas adecuadas y ser proactivos en nuestras indagaciones. Para lograr todo esto, tenemos que hablar y entender el lenguaje de nuestros ciudadanos, para sintonizar con lo que tienen que decir. Y como no podemos hablar con todo el mundo, tenemos que establecer conexiones con las redes existentes a las que ya pertenecen ellos por su parte. Como hemos descubierto, así es cómo se puede dar voz a los ciudadanos que, de otro modo, no serían escuchados. Podemos dirigirnos al Gobierno en su nombre y preguntarle qué piensa hacer para resolver sus problemas. Aprender este lenguaje, encontrar los canales adecuados, crear una red eficaz: todas estas son tareas difíciles. Requieren un conjunto de habilidades muy diferente al que se necesita para redactar informes formales y no hay una plantilla que funcione para todos los grupos objetivo. Sin embargo, consideramos que estas tareas son esenciales si queremos lograr un cambio real en la vida de nuestros ciudadanos.

HACER MÁS COMPRENSIBLE EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

Burkhard Margies
Instituto De Comunicación Administrativa, Speyer
Administrazio Komunikazioko Institutua, Speyer

En mi conferencia voy a mostrar la forma en la que la Administración Pública de Alemania está cambiando su estilo de escritura para que sea mejor comprendida por los ciudadanos.

En primer lugar, permítanme presentarme y presentar el instituto para el que trabajo:

Estudié Ciencias Sociales, Medios de Comunicación y Derecho, y ahora trabajo como investigador y asesor en el Instituto Alemán de Investigación de la Administración Pública en Speyer, en el suroeste de Alemania.

El instituto de investigación está financiado conjuntamente por el Gobierno Federal y los Estados federados. Permite que académicos de muchos campos realicen investigación básica y aplicada en y para la Administración Pública.

Además de la investigación, el instituto ofrece asesoramiento y apoyo a las reformas de la Administración Pública. Para ello, cuenta con varias unidades de asesoramiento, entre ellas, el Departamento de Comunicación Administrativa, del que soy el primer punto de contacto. Llevamos a cabo proyectos lingüísticos con las administraciones a todos los niveles, incluida la organización alemana de seguros de pensiones, los ministerios y las autoridades locales.

El idioma alemán es famoso por su dificultad. Mark Twain, el escritor estadounidense, lo resumió ingeniosamente en su ensayo de 1880 “La horrible lengua alemana”: “Una persona dotada debería aprender inglés (salvo la ortografía y la pronunciación) en treinta horas, francés en treinta días y alemán en treinta años”.

Son típicos de la exigente lengua alemana, por ejemplo, los sustantivos compuestos largos o las frases extremadamente enrevesadas.

El estilo lingüístico de la Administración Pública se considera especialmente pesado. Su reputación es mala incluso entre los hablantes nativos de alemán. Encuestas como la realizada en 2008 por el Instituto Allensbach (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10031, diciembre de 2008) lo demuestran de forma regular:

- Casi todo el mundo tiene problemas para entender los documentos oficiales. No importa si tienes una buena educación escolar o incluso un grado o una licenciatura.
- Casi todo el mundo cree que hay que mejorar la escritura oficial.
- La mayoría querría una redacción sencilla y clara.

Lo más confuso son las formulaciones largas (71%), la jerga sin explicación (60%), las formulaciones impersonales (40%) y la complejidad (38%).

Además, el problema es conocido desde hace mucho tiempo. Ya en 1795, el "Allgemeine Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten" (Reglamento Judicial General de los Estados Prusianos) exhortaba a los funcionarios judiciales a escribir de forma generalmente comprensible, a explicar los términos especializados entre paréntesis, a evitar estructuras de frases complejas y a expresarse de forma breve y concisa.

Pero a lo largo de los siglos este llamamiento no ha sido escuchado. El estilo lingüístico de los organismos administrativos es fijo y se resiste al cambio. Esto puede deberse a que un estilo complejo se considera un signo de educación superior. Al mismo tiempo, también puede utilizarse para menospreciar a los demás.

Al igual que con todas las formas de jerga, la jerga administrativa también indica que quien la domina es parte del sistema. Por tanto, el estilo único de lenguaje de la autoridad también representa un elemento de su cultura. No en vano algunas fórmulas están ya firmemente establecidas. En los tribunales también se suele utilizar un lenguaje similar. En consecuencia, el lenguaje conocido es un camino seguro del que los funcionarios son reacios a desviarse a falta de razones muy convincentes.

Pero estas razones están en todas partes: la Administración tiene mala reputación, los ciudadanos quieren mejoras. Los textos difíciles de entender provocan de una manera reiterada consultas y malentendidos que ralentizan el trabajo de los organismos administrativos.

Por ello, muchas autoridades alemanas intentan modernizar su estilo de redacción. Y aquí es donde entramos nosotros como asesores.

Los pilares fundamentales de nuestros proyectos son:

- *Marketing* interno, en forma de eventos en los que se ofrece información a todas las unidades organizativas que necesitan mejorar su estilo lingüístico. Ayudamos a los empleados a superar el miedo al cambio y les invitamos a participar.

- Apoyo de la dirección. En las organizaciones jerárquicas los grandes cambios solo funcionan de arriba abajo. Entre los aspectos más importantes están la presentación de nuestro proyecto en eventos o en la Intranet y, muy concretamente, el tiempo libre para participar en el proyecto.

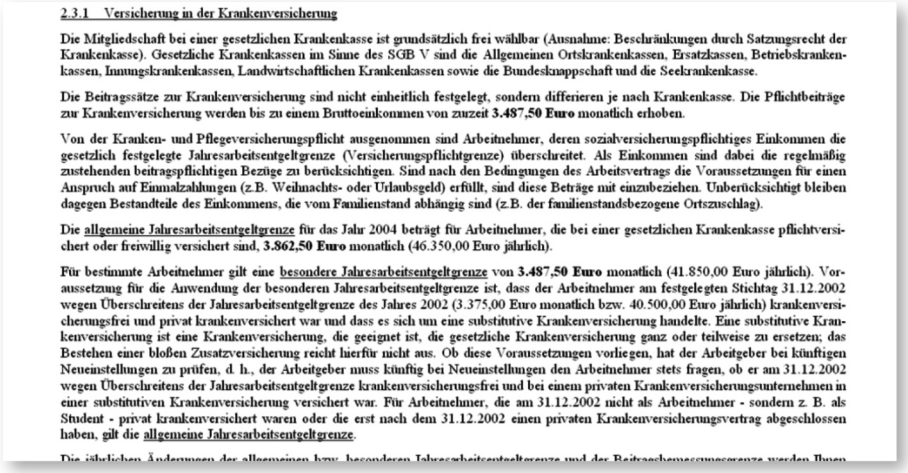
- Sin embargo, lo más importante es implicar plenamente a los empleados. Los empleados administrativos también son ciudadanos. Saben lo difícil que puede ser el lenguaje administrativo. Y son ellos los que tienen que atender las consultas. Saben lo que tienen que decir para que los ciudadanos les entiendan. Por eso realizamos numerosas entrevistas con los empleados de todos los proyectos. Preguntamos en particular sobre las experiencias –qué textos resultan especialmente difíciles– y sobre las sugerencias de mejora. Luego, al trabajar en el texto, tenemos en cuenta estas sugerencias. También formamos grupos de trabajo con empleados de los diferentes departamentos, incluido el de informática.

¿Qué hacemos?

Por un lado, buscamos un lenguaje más sencillo. Trabajando juntos en los grupos de trabajo, desarrollamos frases más cortas, utilizamos un menor número de términos especializados y garantizamos una elección de palabras estandarizada. Los expertos se aseguran de que los textos sean legalmente correctos. Sin embargo, nos damos cuenta de que con el tiempo los empleados empiezan a disfrutar de la reformulación de los textos. A veces, los especialistas aportan sugerencias radicales que nosotros, como asesores, nunca habríamos concebido.

Sin embargo, nuestro interés particular específico es mejorar la accesibilidad de los textos. Debe resultar sencillo captar rápidamente la información importante a primera vista.

Este ejemplo es un folleto para trabajadores que responde a preguntas sobre la Seguridad Social. No recomiendo intentar leerlo. La impresión general es lo que realmente cuenta: tipo de letra pequeña, líneas estrechas, muy poco espacio. Se puede ver que este folleto no se lo pone fácil al lector.



2.3.1 Versicherung in der Krankenversicherung

Die Mitgliedschaft bei einer gesetzlichen Krankenkasse ist grundsätzlich frei wählbar (Ausnahme: Beschränkungen durch Satzungsrecht der Krankenkasse). Gesetzliche Krankenkassen im Sinne des SGB V sind die Allgemeinen Ortskrankenkassen, Ersatzkassen, Betriebskrankenkassen, Innungskrankenkassen, Landwirtschaftlichen Krankenkassen sowie die Bundesknappschaft und die Seekrankenkasse.

Die Beitragssätze zur Krankenversicherung sind nicht einheitlich festgelegt, sondern differieren je nach Krankenkasse. Die Pflichtbeiträge zur Krankenversicherung werden bis zu einem Bruttoeinkommen von zurzeit **3.487,50 Euro** monatlich erhoben.

Von der Kranken- und Pflegeversicherungspflicht ausgenommen sind Arbeitnehmer, deren sozialversicherungspflichtiges Einkommen die gesetzlich festgelegte Jahresarbeitsentgeltgrenze (Versicherungspflichtgrenze) überschreitet. Als Einkommen sind dabei die regelmäßig zustehenden beitragspflichtigen Bezüge zu berücksichtigen. Sind nach den Bedingungen des Arbeitsvertrags die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Einmalzahlungen (z.B. Weihnachts- oder Urlaubsgeld) erfüllt, sind diese Beträge mit einzubeziehen. Unberücksichtigt bleiben dagegen Bestandteile des Einkommens, die vom Familienstand abhängig sind (z.B. der familienstandsbezogene Ortszuschlag).

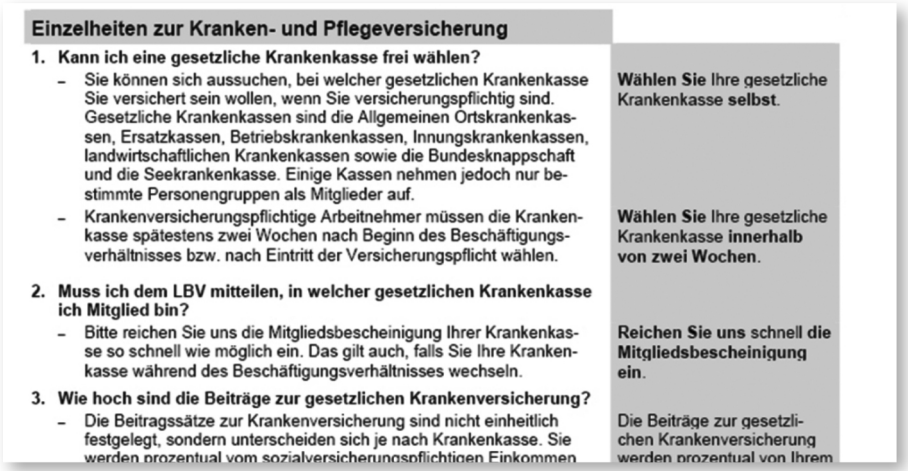
Die allgemeine Jahresarbeitsentgeltgrenze für das Jahr 2004 beträgt für Arbeitnehmer, die bei einer gesetzlichen Krankenkasse pflichtversichert oder freiwillig versichert sind, **3.862,50 Euro** monatlich (46.350,00 Euro jährlich).

Für bestimmte Arbeitnehmer gilt eine besondere Jahresarbeitsentgeltgrenze von **3.487,50 Euro** monatlich (41.850,00 Euro jährlich). Voraussetzung für die Anwendung der besonderen Jahresarbeitsentgeltgrenze ist, dass der Arbeitnehmer am festgelegten Stichtag 31.12.2002 wegen Überschreitens der Jahresarbeitsentgeltgrenze des Jahres 2002 (3.375,00 Euro monatlich bzw. 40.500,00 Euro jährlich) krankenversicherungsfrei und privat krankenversichert war und dass es sich um eine substitutive Krankenversicherung handelte. Eine substitutive Krankenversicherung ist eine Krankenversicherung, die geeignet ist, die gesetzliche Krankenversicherung ganz oder teilweise zu ersetzen; das Bestehen einer bloßen Zusatzversicherung reicht hierfür nicht aus. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, hat der Arbeitgeber bei künftigen Neueinstellungen zu prüfen, d. h., der Arbeitgeber muss künftig bei Neueinstellungen den Arbeitnehmer stets fragen, ob er am 31.12.2002 wegen Überschreitens der Jahresarbeitsentgeltgrenze krankenversicherungsfrei und bei einem privaten Krankenversicherungsunternehmen in einer substitutiven Krankenversicherung versichert war. Für Arbeitnehmer, die am 31.12.2002 nicht als Arbeitnehmer - sondern z. B. als Student - privat krankenversichert waren oder die erst nach dem 31.12.2002 einen privaten Krankenversicherungsvertrag abgeschlossen haben, gilt die allgemeine Jahresarbeitsentgeltgrenze.

Die jährlichen Änderungen der allgemeinen bzw. besonderen Jahresarbeitsentgeltgrenze und der Beitragsbemessungsgrenze werden Ihnen

Por eso, los que lo recibieron optaron por llamar a la autoridad y solicitar algún tipo de asesoramiento. Los empleados de la Seguridad Social se mostraban irritados porque la gente siempre solicitaba información que ya figuraba en el folleto.

Tras la revisión, este es el aspecto que presentaba el folleto: le dimos un diseño de fácil lectura. Formulamos los temas en preguntas y respuestas. Y hemos añadido una "columna de lectura rápida" en el lateral. Así no es necesario leer el folleto de principio a fin, sino que basta con consultar el margen para saber lo que es importante. Quien quiera saber más puede leer el cuerpo del texto.



Einzelheiten zur Kranken- und Pflegeversicherung

1. Kann ich eine gesetzliche Krankenkasse frei wählen?

- Sie können sich aussuchen, bei welcher gesetzlichen Krankenkasse Sie versichert sein wollen, wenn Sie versicherungspflichtig sind. Gesetzliche Krankenkassen sind die Allgemeinen Ortskrankenkassen, Ersatzkassen, Betriebskrankenkassen, Innungskrankenkassen, landwirtschaftlichen Krankenkassen sowie die Bundesknappschaft und die Seekrankenkasse. Einige Kassen nehmen jedoch nur bestimmte Personengruppen als Mitglieder auf.

Wählen Sie Ihre gesetzliche Krankenkasse **selbst**.

- Krankenversicherungspflichtige Arbeitnehmer müssen die Krankenkasse spätestens zwei Wochen nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses bzw. nach Eintritt der Versicherungspflicht wählen.

Wählen Sie Ihre gesetzliche Krankenkasse **innerhalb von zwei Wochen**.

2. Muss ich dem LBV mitteilen, in welcher gesetzlichen Krankenkasse ich Mitglied bin?

- Bitte reichen Sie uns die Mitgliedsbescheinigung Ihrer Krankenkasse so schnell wie möglich ein. Das gilt auch, falls Sie Ihre Krankenkasse während des Beschäftigungsverhältnisses wechseln.

Reichen Sie uns schnell **die Mitgliedsbescheinigung ein**.

3. Wie hoch sind die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung?

- Die Beitragssätze zur Krankenversicherung sind nicht einheitlich festgelegt, sondern unterscheiden sich je nach Krankenkasse. Sie werden prozentual vom sozialversicherungspflichtigen Einkommen

Die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung werden prozentual von Ihrem

Las reacciones al folleto revisado han sido siempre positivas. Ha habido un menor número de consultas telefónicas y los que llaman han leído el nuevo folleto, y, por tanto, saben más ya de antemano. Se dedica menos tiempo a prestar asesoramiento.

Los empleados también aprecian y valoran el folleto. Lo utilizan con frecuencia y están encantados de enviarlo. Incluso lo utilizan ellos mismos como referencia y como ejemplo de lenguaje sencillo.

Nuestro mayor proyecto hasta la fecha son las notificaciones de pensión del Seguro de Pensiones alemán (Seguridad Social alemana). Al final de una larga vida laboral, estas notificaciones sirven para informar de la cantidad que se va a recibir como pensión y de cómo se ha calculado la misma.

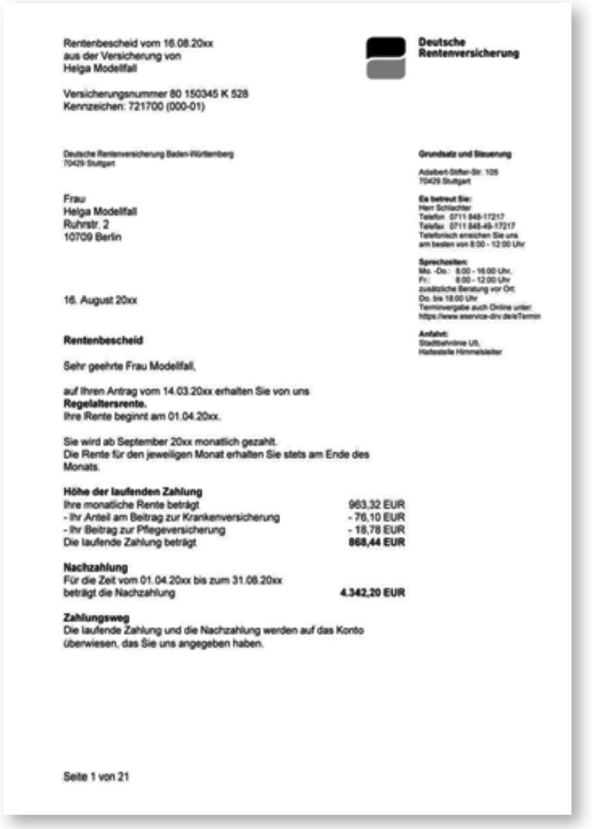
Lamentablemente, los pensionistas solían sentirse abrumados por dichas notificaciones, ya que les resultaban difíciles de entender. Y con razón: una notificación individual podía contener hasta 150 páginas, dependiendo de la variedad de la trayectoria profesional desempeñada por dicha persona. También podía contener hasta 40 anexos: apéndices mal organizados, con contenidos relacionados que a veces se colocaban al principio y otras al final de la notificación. Esto se debe a que la ley se modificaba repetidamente y, cuando hacía falta añadir nuevos apéndices, simplemente se añadían al final. Esta era la única manera disponible, ya que estaban numerados y como los números más bajos ya estaban ocupados, los nuevos apéndices recibían números más altos. Incluso una notificación muy sencilla tenía los apéndices 1, 2, 3, 4 y 6. Así que los pensionistas siempre preguntaban si se había olvidado el apéndice 5. Pero este apéndice únicamente era relevante para aquellas personas que estuvieran divorciadas. Además, la notificación estaba formulada en términos impersonales y con un tipo de letra difícil de leer, como el de una máquina de escribir.

Tras la revisión, el resultado de la notificación es un documento coherente. Tiene hasta 13 secciones, las que constituían los antiguos apéndices. Hemos resumido los apéndices relacionados y eliminado aproximadamente un tercio de los mismos. Ahora solo están disponibles si se solicitan.

Las nuevas secciones ya no están numeradas, sino que reciben nombres informativos como, por ejemplo, “Cálculo de la pensión”. La claridad de los nombres también significa que ya no hay preguntas sobre si una sección no está incluida. También utilizamos un estilo de dirección personal y un tipo de letra moderno: Arial.

Ya no se incluyen aquellos apéndices llenos de listas de números, como aquí. Las listas de este tipo no ayudan a nadie. Cualquiera que intente comprobar las cifras se enfrenta a un gran trabajo y no encontrará ningún error.

Las nuevas notificaciones son claras y están bien estructuradas. Todas las cifras clave figuran en la página 1, de forma similar a una nómina.



Rentenbescheid vom 16.08.20xx
aus der Versicherung von
Helga Modellfall

Versicherungsnummer 80 150345 K 528
Kennzeichen: 721700 (000-01)

Deutsche Rentenversicherung

Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg
70429 Stuttgart

Frau
Helga Modellfall
Ruhrstr. 2
10709 Berlin

Grundsatz und Steuerung

Adalbert-Stifter-Str. 105
70429 Stuttgart

Es betreut Sie:
Herr Schlachter
Telefon: 0711 848-17217
Telefax: 0711 848-49-17217
Telefonisch erreichen Sie uns am besten von 8:00 - 12:00 Uhr

Sprechzeiten:
Mo. -Do.: 8:00 - 16:00 Uhr,
Fr.: 8:00 - 12:00 Uhr
zusätzliche Beratung vor Ort:
Do. bis 18:00 Uhr
Terminvergabe auch Online unter:
https://www.eservice-drv.de/eTermin

Anfahrt:
Stadtbahnlinie U5,
Haltestelle Himmelsleiter

16. August 20xx

Rentenbescheid

Sehr geehrte Frau Modellfall,

auf Ihren Antrag vom 14.03.20xx erhalten Sie von uns
Regelaltersrente.
Ihre Rente beginnt am 01.04.20xx.

Sie wird ab September 20xx monatlich gezahlt.
Die Rente für den jeweiligen Monat erhalten Sie stets am Ende des Monats.

Höhe der laufenden Zahlung

Ihre monatliche Rente beträgt	963,32 EUR
- Ihr Anteil am Beitrag zur Krankenversicherung	- 76,10 EUR
- Ihr Beitrag zur Pflegeversicherung	- 18,78 EUR
Die laufende Zahlung beträgt	**868,44 EUR**

Nachzahlung
Für die Zeit vom 01.04.20xx bis zum 31.08.20xx
beträgt die Nachzahlung **4.342,20 EUR**

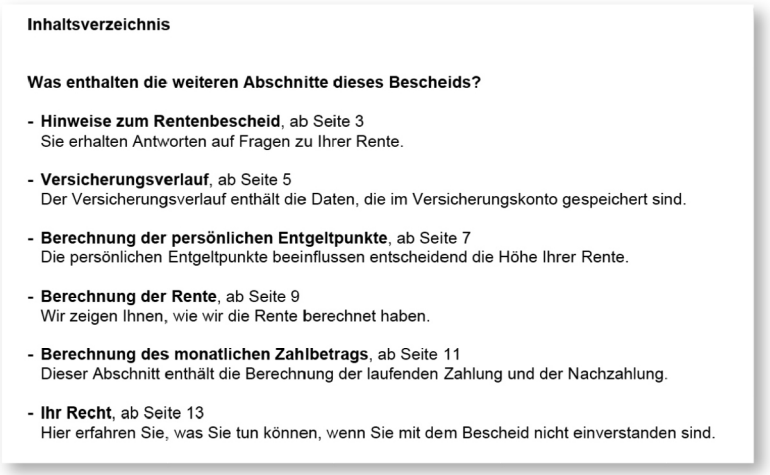
Zahlungsweg
Die laufende Zahlung und die Nachzahlung werden auf das Konto überwiesen, das Sie uns angegeben haben.

Seite 1 von 21

Cada sección tiene un nombre comprensible. Las páginas están numeradas de principio a fin. Si las páginas están desordenadas, pueden volver a colocarse fácilmente en orden gracias a la numeración de las páginas.

Los “Contenidos anotados” ofrecen un resumen.

No solo muestran la página en la que comienza una sección, sino también una breve explicación de la información disponible en esa sección.



Inhaltsverzeichnis

Was enthalten die weiteren Abschnitte dieses Bescheids?

- **Hinweise zum Rentenbescheid**, ab Seite 3
  Sie erhalten Antworten auf Fragen zu Ihrer Rente.
- **Versicherungsverlauf**, ab Seite 5
  Der Versicherungsverlauf enthält die Daten, die im Versicherungskonto gespeichert sind.
- **Berechnung der persönlichen Entgeltpunkte**, ab Seite 7
  Die persönlichen Entgeltpunkte beeinflussen entscheidend die Höhe Ihrer Rente.
- **Berechnung der Rente**, ab Seite 9
  Wir zeigen Ihnen, wie wir die Rente berechnet haben.
- **Berechnung des monatlichen Zahlbetrags**, ab Seite 11
  Dieser Abschnitt enthält die Berechnung der laufenden Zahlung und der Nachzahlung.
- **Ihr Recht**, ab Seite 13
  Hier erfahren Sie, was Sie tun können, wenn Sie mit dem Bescheid nicht einverstanden sind.

Ahora permítanme mostrarles un pequeño ejemplo del estilo personal de dirección. Una decisión sobre una pensión de viudedad solía decir (lo he traducido lo más literalmente posible): “La pensión comienza con la finalización del mes del fallecimiento...”. Ahora dice: “Su pensión comienza el 1 de marzo de 2021...”.

Anteriormente: “...porque a la persona asegurada...”. Ahora dice: “...porque a su difunta esposa, Helga Modellfall...”.

Anteriormente: “...se le abonó una pensión en el mes del deceso”. Ahora dice: “...se le abonó una pensión en febrero de 2021”.

Un instituto de estudios de mercado ha realizado una encuesta sobre las reacciones a la nueva notificación de pensión. A continuación procedo a transcribir algunos comentarios de los participantes en la encuesta:

– “Definitivamente supone una mejora. Muy intuitivo. Supe en un instante lo que era importante”.

– “¡Puedo encontrar fácilmente lo que quiero saber en este preciso instante!”

– “¡Puedo entenderlo claramente!”

Sin embargo, la implementación de la nueva notificación de pensión fue una tarea muy ardua. Hubo que reescribir unos 10.000 bloques de texto y colocarlos en un orden diferente. Posteriormente, hubo que adaptar los programas que compilaban automática-

mente los bloques de texto en las notificaciones. Esto supone una gran cantidad de trabajo y lleva mucho tiempo, así que dividimos el trabajo en ocho etapas. De este modo, el trabajo sobre el texto y la programación podían entrelazarse. Una vez programados los textos de la primera etapa, se reescribían los de la segunda. Después de cada etapa ha habido claras mejoras.

Bibliografía sugerida

Rudolf Fisch (Hrsg.): Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung, Konzepte – Lösungen – Fallbeispiele [3]. Baden-Baden: Nomos, ISBN 978-3848762002.

3 Comunicación administrativa comprensible en tiempos de la digitalización: conceptos, soluciones y casos prácticos. Nota del traductor.

INFORMACIÓN PÚBLICA ACCESIBLE: POR QUÉ LA NECESIDAD DE LA LECTURA FÁCIL SE HA HECHO MÁS EVIDENTE EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Blanca Mata
Euskadiko irakurketa errazeko arduraduna
Responsable de lectura fácil Euskadi - irakurketa erraza

Introducción

LECTURA FÁCIL: DEMOCRACIA LECTORA Y ACCESIBILIDAD EN LA INFORMACIÓN

¿Cuántas veces has recibido una carta de la Administración Pública y no la has entendido? ¿Cuántas horas has dedicado a redactar un informe técnico y sus destinatarios no lo han leído o no lo han entendido? ¿Cuántas veces has tenido que releer el enunciado de un examen para entenderlo?

Las barreras en la comunicación impiden que las personas participen activamente en la sociedad. Piensa en una persona recién llegada, que aún no domina la lengua de acogida, una persona con discapacidad intelectual o un alumno con dificultades lectoras. Todas ellas pueden entender lo que leen y tomar decisiones de manera responsable si les facilitamos textos adaptados.

En Lectura Fácil Euskadi defendemos que cualquier documento administrativo, legal, económico o informativo puede ser entendido si está redactado y presentado de forma correcta. Desde hace varios años, adaptamos textos a las pautas de lectura fácil para hacer accesible la información a todo el mundo y en especial a las personas con dificultades lectoras.

Lectura Fácil Euskadi trabajamos con entidades, administraciones y empresas interesadas en hacer una comunicación clara y directa, basada en la transparencia, la accesibilidad y la responsabilidad. En definitiva, dar un paso más a favor de la inclusión

social, garantizar la autonomía de las personas, la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

El derecho a acceder a una información en formato lectura fácil está reconocido en algunas leyes de nuestro país y varias instituciones en Euskadi ya lo han llevado a la práctica.

Ver video: https://youtu.be/QZxXc-xYzRw.

LECTURA FÁCIL: EL BENEFICIO GENERALIZADO DE LA ACCESIBILIDAD COGNITIVA

La LF (lectura fácil) surge de la sensibilización hacia un público a menudo desatendido: las personas con dificultades lectoras o de comprensión lectora. Este es un colectivo amplio y heterogéneo, que puede alcanzar el 30% de la población y que necesita de materiales específicos para poder ejercer el derecho de todas las personas al acceso a la lectura, la cultura y la información (principio de democracia lectora).

Estas son personas que, por cualquier motivo físico, psíquico o social, tienen dificultades para utilizar la lectura como vehículo de comunicación, información, formación u ocio. La lectura fácil es una vía que permite enriquecer la calidad de vida de estas personas. Y en tanto que este factor repercute en la vida de todos, aporta un valor añadido a la sociedad en general.

Si queremos generar una sociedad inclusiva en todos los entornos (social, laboral, administrativo…), el principio de accesibilidad debe integrarse como parte intrínseca de nuestras actuaciones. Hablamos, por tanto, de la LF como una herramienta de accesibilidad, en concreto de la accesibilidad cognitiva, que junto a la accesibilidad física y la sensorial forman parte del concepto de accesibilidad universal.

La accesibilidad cognitiva es la condición que deben cumplir los textos, carteles, tecnología y pictogramas para que todas las personas puedan entenderlos fácilmente. Es decir, la accesibilidad cognitiva pretende hacer el mundo más fácil de entender.

La lectura fácil es, por tanto, un método de redacción que permite una lectura y comprensión más sencilla de un contenido, tanto en su lenguaje como en el formato en el que se presenta. Un reto para empresas, organizaciones y administraciones es adaptar toda su producción de textos a lectura fácil.

Si bien la necesidad de información adaptada a LF es una necesidad fundamental para ese 30% de población, como todo aquello que se considere “accesible”, beneficia en general al 100% de la población. Como sucede en el campo de la accesibilidad física (una rampa, un ascensor…), elementos propios para determinados colectivos se con-

vierten en usables por el conjunto de la población. Lo que para unos es "necesidad", para otros es "comodidad".

Esta realidad se hace más patente cuando en determinadas circunstancias todas las personas nos podemos sentir parte de esos porcentajes de población "afectados" por dificultades lectoras o de comprensión lectora.

Si el 30% de la población tiene esas dificultades a la hora de enfrentarse a un texto ordinario, ese porcentaje puede elevarse a una 60% o 70% si estamos hablando de textos de carácter jurídico, económico, administrativo, científico… Y alcanzar un 100% de la población en contextos especiales, como pueden ser situaciones de emergencia: en estos casos, todas las personas nos convertimos en "discapacitadas" al sentir esa dificultad de leer y entender con normalidad, generado por una situación de bloqueo mental, ansiedad, miedo, etc. De ahí que instrucciones de emergencia estén siempre redactadas con criterios de lectura fácil.

LECTURA FÁCIL: UNA NECESIDAD MÁS PATENTE EN TIEMPOS DE PANDEMIA

> *"Nos encontramos ante una situación excepcional. Cada día se genera información de gran importancia, y toda la ciudadanía debería poder acceder a ella y entenderla".*

Así comenzaba el Manifiesto por una información accesible, que a propuesta de la Asociación Lectura Fácil (ALF) y Dincat se impulsó en abril de 2020 y que llegó a recabar más de 200 adhesiones de entidades y personas individuales.

El manifiesto terminaba así:

> *"Debemos recordar que el acceso a la información es un derecho que tenemos todas las personas y que las administraciones están obligadas a comunicar de manera clara para que toda la ciudadanía lo pueda entender".*

Estamos hablando, por tanto, de dos ideas fundamentales:

- que en situaciones de emergencia social, para cualquier persona estar bien informada de todo lo que sucede y cómo afrontarlo es esencial;
- y que la información pública debe ser, más aún en estos casos, lo más accesible posible: clara, sencilla, comprensible y al alcance de todas las personas.

Mucha información, rápida y efectiva

Desde el inicio de la pandemia, se fue generando día a día una gran cantidad de información que afectaba directamente a la vida de las personas: recomendaciones, normativas, información sanitaria, económica, laboral…, con el añadido de que eran situaciones nuevas que necesitaban ser dadas a conocer de una forma muy rápida y efectiva. Para que sea efectiva tiene que ser clara, directa y fácil de entender para toda la ciudadanía, porque de una forma u otra afecta a todas las personas sin condición.

Ante esta situación actual, todos somos vulnerables en este sentido. Necesitamos la información para poder actuar en consecuencia y necesitamos facilidades para acceder a ella y entenderla sin sobreesfuerzos innecesarios, sin generar confusión ni frustración.

COVID-19 y documentos en lectura fácil

Ya desde los primeros meses de la pandemia vimos cómo aparecían muchos documentos e información en lectura fácil que han servido a todo el mundo para poder manejarse ante la situación de crisis: desde ¿Qué es un ERTE o un PCR? hasta las recomendaciones sanitarias y de higiene, pasando por las fases de la desescalada o más recientemente todo lo relacionado con la vacunación.

Tengamos presente además que en el caso de personas con dificultades lectoras o de comprensión, algunas de ellas pertenecían a colectivos de mayor riesgo en aquellos momentos: personas mayores, con discapacidad intelectual o sensorial, inmigrantes que desconocen el idioma de acogida, personas con problemas de salud mental, enfermedades degenerativas o daño cerebral adquirido, o trastornos de aprendizaje.

Cabe mencionar como un ejemplo más de que la accesibilidad cognitiva beneficia y es usable por la totalidad de la población, el hecho de que las versiones adaptadas a LF en cualquier web o portal de información que se generaron durante la pandemia recibieron muchas más visitas que la de los apartados de información general.

Por el contrario, como efecto negativo de la inexistencia de trabajar desde la Administración con base en estos criterios de información más accesible ha sido el hecho de que muchas personas no hayan podido optar a solicitar ayudas o información relevante ante la dificultad de acceder a páginas web de la Administración (no tanto por brecha digital, sino por complejidad en la navegación) y de entender el contenido de documentos administrativos extensos, farragosos y complejos (por ejemplo, el Ingreso Mínimo Vital).

Las pautas esenciales para escribir en lectura fácil son:

- Utilizar frases cortas y lenguaje sencillo.
- Evitar frases en negativa.
- Evitar uso de demasiados números o denominaciones matemáticas. Si no hay más remedio que insertar un número, siempre en dígitos.
- No utilizar metáforas o comparaciones que puedan ser confusas.
- Acuñar un único mensaje por cada frase.
- Ser claro, conciso y directo.
- Utilizar un lenguaje simple y directo.
- Expresar una sola idea por frase.
- Evitar los tecnicismos, las abreviaturas y las iniciales.
- El contenido ha de seguir un ordenamiento claro y coherente.
- Todas las ideas, vocablos, oraciones o frases innecesarias deberán evitarse o suprimirse.
- Explicar de manera sencilla mediante un vocabulario si fuera necesario aquellas palabras que se consideran algo difíciles de entender.
- Las fotografías, pictogramas, gráficos o los símbolos servirán de apoyo al texto siempre que sea posible para facilitar su comprensión. Estas ilustraciones serán también fáciles de entender y tendrán una clara vinculación con el texto.

El papel de las instituciones: la transparencia

Y no podemos dejar de enlazar esta reflexión con la del concepto de transparencia. De ello habla en un interesante artículo Esperanza Zambrano, subdirectora general de Reclamaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, titulado “Crisis sanitaria, no de transparencia”. “Se hace más evidente que la transparencia desde un gobierno o una administración no solo es proporcionar mucha información, datos, contrarrestar bulos, sino que se debe hacer con mensajes claros, estructurados, con lenguaje cercano. Eso genera tranquilidad y seguridad en la ciudadanía y confianza con respecto a sus instituciones”.

La normativa básica de aplicación es la que se deriva de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, normativa de carácter estatal publicada en el BOE del 10 de diciembre de 2013. Esta ley es de aplicación completa al conjunto de administraciones locales y a sus entidades dependientes. Numerosas administraciones están elaborando normativa complementaria a esta ley, especialmente las comunidades autónomas.

Dentro del concepto general de transparencia, uno de los aspectos a tener en cuenta es que la información que tenga que hacerse pública responda a criterios de accesibilidad, de fácil lectura y comprensión.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Norma Foral de Transparencia fue la primera norma de estas características que se publicó adaptada en versión LF en 2016.

Otras instituciones como el Ayuntamiento de Bilbao es pionero a nivel estatal de la implantación de planes transversales de lectura fácil que afectan de manera progresiva a toda la información que el ayuntamiento genera con impacto directo en la ciudadanía, bien realizando versiones adaptadas LF para colectivos específicos o trabajando directamente la información con criterios de lenguaje claro.

Por eso, hoy más que nunca debemos exigir a las administraciones que ofrezcan todo tipo de información (y en especial la de mayor trascendencia social) en formatos accesibles. Aplaudimos que algunas administraciones ya lo estén haciendo, pero debería ser algo generalizado y asumido por todas.

Hasta el momento y también en momentos de pandemia, la gran mayoría de ejemplos de "traducir" o "adaptar" a lenguaje claro o a lectura fácil ha venido de la mano de la sociedad civil. Es importante aprovechar este momento en que se hace por necesidad para darle un impulso al derecho a la información accesible y que se quede instalado en el deber de las instituciones para siempre.

En relación con los **objetivos de desarrollo sostenible (ODS)**, cabe destacar la alineación de la lectura fácil con los objetivos:

- 4: Educación inclusiva, equitativa y de calidad. Oportunidades de aprendizaje para toda la vida para todos.
- 10: Reducir la desigualdad: Acceso equitativo a la información, libertad de expresión y asociación.
- 11: Comunidades sostenibles: Desarrollo inclusivo de ciudades y espacios.
- 16: Garantía de acceso público a la información y proteger libertades y derechos fundamentales.

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

AMAIERA
CLAUSURA

Aurrekoa ikusi
Vista anterior

Egun on hemen bildu zareten guztioi, hizlariei, Reinierri, Blancari, Mariori…, eta streaming bidez parte hartzen ari zaretenoi, egun on.

Eskerrik asko, bihotz-bihotzez, nire izenean, gaur hemen ordezkatzen ari naizen erakundearen izenean eta, jakina, Manuel Lezertua gure arartekoaren izenean, milesker aurten ere gurekin izateagatik.

Nire lehen hitzak hizlari bakoitzari eskerrak emateko eta beraien balioa nabarmentzeko erabili nahiko nituzke, baita ere ikastaro honetan izan zareten guztioi nire esker ona agertzeko. Eskerrik asko zuen azalpen interesgarriengatik.

Esker mila, orobat, Euskal Herriko Unibertsitateari, ikastaro hau egiten laguntzeagatik eta elkarlanean aritzeagatik, ohiz kanpoko egoeran gauden arren, ikastaroa

Egun on guztioi, buenos días a todas y a todos los aquí presentes; ponentes, Reinier, Blanca, Mario…, y a las personas que nos seguís vía streaming, egun on.

Eskerrik asko, gracias de todo corazón, en mi nombre, en nombre de la institución a la que represento hoy aquí y en nombre, por supuesto, de Manuel Lezertua, nuestro ararteko, eskerrik asko por acompañarnos un año más.

Me gustaría comenzar mis palabras, reconociendo y poniendo en valor a cada uno de nuestros ponentes, y a todos los que habéis pasado por este curso. Gracias por vuestras interesantes exposiciones.

A la Euskal Herriko Unibertsitatea/UPV, también por vuestra colaboración y apoyo para que este curso, pese a las circunstancias excepcionales por las que

egin ahal izan delako eta beste urte batez (dagoeneko 25 dira) gune hau erabiltzeko aukera eman digulako.

estamos pasando, haya podido celebrarse y por darnos la oportunidad un año más, y ya son 25, de poder contar con este espacio.

Ezagutza eskuz aldatzeko funtsezko gunea da hau; bertan elkartu gaitezke eta anitz arlotan ikasten eta aberasten jarrai dezakegu, etorkizuneko erronkei aurre egiteko.

Un lugar fundamental de transferencia de conocimiento, en el cual reunirnos y poder seguir creciendo y enriqueciéndonos en tan diversas materias para afrontar los retos del futuro.

Eta zilegi bekit eskertzea Arartekoko langileek ikastaro hau egin ahal izateko burutu duten lan bikaina; Inma, Nati, Irantzu, eskerrik asko eta zorionak.

Y me vais a permitir que agradezca el extraordinario trabajo realizado por el personal del Ararteko para que este curso haya podido realizarse; Inma, Nati, Irantzu, eskerrik asko eta zorionak.

Arartekoaren ondoko gisa uda-ikastaro honetan parte hartzen dudan lehen aldia da honako hau, ikastaroa amaitzeko ohorea baitut.

Esta es mi primera participación como adjunta al ararteko en estos cursos de verano que tengo el honor de clausurar.

Arreta handiz entzun dut mintzaldi bakoitza, eta ikastaroa amaitzera goazen une honetan, neure buruari galdetzen diot: Zer ondorio atera dugu? Zer tresna dauzkagu herritarrengandik gertuago egongo den administraziorantz aurrera egiteko?

He seguido con especial atención cada una de las intervenciones y ahora que finalizamos el curso, me pregunto; ¿Con qué nos quedamos? ¿Qué instrumentos tenemos para avanzar hacia una administración más cercana a la ciudadanía?

Ikastaroari izena eman dion galdera horri erantzuteko, gure hizlarien ekarpen batzuk ekarriko ditut gogora.

Para dar respuesta a esta pregunta que da título a nuestro curso, voy a recordar algunas de las aportaciones de nuestros ponentes.

Atzo Carles Ramiók gai honetan egin zuen gogoeta bat azpimarratu nahi dut: administrazio publikoak nola erantzun die herritarren beharrei izurri-aldian? Horren ondorioa eta argi-itzalak.

Me gustaría destacar una de las reflexiones que ayer nos aportaba Carles Ramió con relación al balance sobre la respuesta de la administración pública a las necesidades de la ciudadanía durante la pandemia, su conclusión; luces y sombras.

Eta bat nator argiekin: aurrerapen handiak izan dira txertaketaren eta unibertsitatez kanpoko hezkuntzaren kudeaketak.

Eta, jakina, itzalak ere egon dira: adibidez, izurri-aldian administrazio publikoa itxi eta, haren ordez, administrazio digital ez hain atsegina geratu izana, aurretiazko hitzorduak eta artatzeko egunak lortzeko zailtasunekin.

Rafael Jiménez Asensiok atzo adierazi zuenez, izurriak sortutako krisiak, agian, funtsezkoa dena ahantzarazi digu, eta orain egokia da gauza garrantzitsuetara bueltatzea. Bidaia horretan teknologia beharrezko bidelagun izango da, baina inor geltokian gera ez dadin bermatu beharko da.

Gaur bertan, Joaquín Meseguerrek gogorarazi digu nola denbora horretan agerian jarri den izugarrizko garrantzia duela informazio zehatza, eguneratua eta gardena emateak horrelako larrialdi-egoeretan.

Edo Elisabet Samarrak adierazi digu administrazioek eskura daukaten informazioa aske eskuratuz bakarrik kontrola ditzaketela herritarrek botere publikoak eraginkortasunez, horrela soilik osatu eta eman dezaketela beren iritzia, alderdikeriazko, hedabideetako edota aurreiritzi bidezko manipulazioak saihesteko.

Ezinbestekoa da herritarren hizkuntzan hitz egitea, arestian Reinierrek gogorara-

Y coincido con esas luces: los grandes avances como han sido la gestión de la vacunación y de la educación no universitaria.

Y, por supuesto, también con las sombras, como ha sido el cierre de la administración pública durante el confinamiento, quedando como alternativa una administración digital poco amable y con dificultad para obtener citas previas y fechas disponibles.

Apuntaba ayer Rafael Jiménez Asensio que la crisis motivada por la pandemia tal vez nos ha hecho olvidar lo esencial, y ahora procede volver a lo importante. Sin perjuicio de que en ese viaje, la tecnología será un necesario compañero, pero habrá que garantizar que no se quede nadie en el apeadero.

Hoy mismo, Joaquín Meseguer nos recordaba cómo durante este tiempo se ha puesto encima de la mesa la importancia de una información rigurosa, actualizada y transparente en situaciones de emergencia de este tipo.

O Elisabet Samarra, que nos indicaba que solo desde el acceso libre a la información en poder de las administraciones, la ciudadanía puede ejercer un control eficaz de los poderes públicos, formar su opinión y hacer su propio juicio de valor, evitando manipulaciones partidistas, mediáticas y/o prejuicios.

Hablar el lenguaje de la ciudadanía, como bien nos ha recordado hace un momento

zi digun bezala, eta elkarri aditzea. Funtsezkoa da pertsonak barne hartzen dituzten sareekin eta erakundeekin loturak ezartzea.

Edo, Burkhard Margiesek erakutsi digunez, administrazioko testuak, argiak eta ulergarriak direnean, onartuagoak izaten dira, galdera gutxiago sortzen dituzte eta murriztu egiten dute herritarrei aholkuak emateko denbora.

Azkenik, Blanca Matak gogorarazi digun moduan, administrazio baten gardentasuna ez da informazio asko ematea soilik, baizik eta informazio hori mezu argi eta egituratuen bitartez ematea, gertuko hizkuntzan. Horrek lasaitasuna eta segurtasuna sortzen ditu herritarrengan, eta erakundeekiko konfiantza ere bai.

Hori jaso dugu, baina...
ZER IKASI DUGU?

Administrazioaren eta herritarren inguruan asko egin dela, baina oraindik asko dagoela egiteko eta aurreratzeko. Esate baterako, XXI. menderako benetako administrazio publiko digitalizatua egitea. Horretarako, teknologiak ez du ezin gainditzuko oztopoa izan behar, ezinbesteko aliatua baizik.

Eta beste hausnarketa bat proposatzen dizuet: osasun-krisi orokor hau jasan izan ez bagenu, herritarrak ardatz nagusi izango dituen administrazio publikoen eraldatze digitalaz hitz egiten arituko al ginateke gaur hemen?

Reinier, y saber escuchar resulta indispensable. Es fundamental que se establezcan conexiones con las redes y organizaciones en las que se integran las personas.

O como nos ha enseñado Burkhard Margies, los textos administrativos, cuando son claros y comprensibles, aumentan su aceptación, dan lugar a menos preguntas y reducen el tiempo dedicado al asesoramiento a la ciudadanía.

Finalmente, la transparencia, como nos ha recordado Blanca Mata, desde una administración no sólo es proporcionar mucha información, sino que se debe hacer con mensajes claros, estructurados y con un lenguaje cercano. Eso genera tranquilidad y seguridad en la ciudadanía, y confianza con respecto a sus instituciones.

Nos llevamos esto, pero...
¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

Que en torno a la administración y la ciudadanía se ha hecho mucho, pero aún nos queda por hacer y avanzar. Hacer una verdadera administración pública digitalizada para el siglo XXI y, para ello, la tecnología no debe ser una barrera infranqueable, sino un aliado imprescindible.

Y os planteo otra reflexión, ¿estaríamos hablando hoy aquí de la transformación digital de las administraciones públicas con la ciudadanía en el centro, de no haber sufrido una crisis global sanitaria?

Espero dut bi egun hauetan elkarrekin partekatu dugun ezagutzak erantzuna bilatzen laguntzea.

Behin hori esanda, gai hau ardura zaien baina etortzerik izan ez duten pertsonek ikastaro hau nola egin den jakin dezaten, Arartekoaren gizarte-sareetan elkarri eragiten aritu gara, eta material guztiak gure web orrian ematen ditugu. Bertan txertatu dira eskura geneuzkan aurkezpenak eta ponentziak. Gainera, horiekin guztiekin, erakunde honek argitalpen bat aterako du gero.

Bukatzeko, nire hitzek bat egin nahi dute atzo arartekoak esandakoekin. Berak bezala, nire esker ona adierazi nahi diet denboraldi gogor honetan euskal administrazio publikoetan eta gizarte zibilean konpromiso eta erantzukizun handiz lan egin duten eta egiten ari diren pertsona guztiei, beraien lanetan herritarrak erdigunean egon daitezen, “inor atzean ez uztea” premisari zentzua emanez.

Esker ona, halaber, administrazioei berei, izan ere, egoera ezezagun batek gainditu ditu, eta horren aurrean, oro har, zentzuzko erantzuna eman dute.

Eta, bukatzeko, milesker zuen arretagatik eta ikastaro honetan parte hartzeagatik. Amaitutzat ematen dugu ikasta-

Espero que la transferencia de conocimiento que hemos compartido en estas dos jornadas nos ayude a buscar la respuesta.

Dicho esto, para posibilitar que las personas interesadas en este tema que no han podido asistir conozcan el desarrollo del curso, hemos interactuado en las redes sociales del Ararteko, y os facilitamos todos los materiales en nuestra página web, en la que se han incorporado las presentaciones y ponencias de las que disponemos. Con todas ellas, además, se realizará una publicación posterior desde esta institución.

No quiero finalizar estas palabras sin sumarme a las que ayer pronunció el ararteko manifestando, igualmente, mi testimonio de gratitud a todas las personas que desde las administraciones públicas vascas y de la sociedad civil trabajan y han trabajado durante esta etapa de tanta dureza, con un gran compromiso y responsabilidad personal, para que la ciudadanía ocupe un espacio central en sus tareas, dotando de contenido a la premisa de “no dejar a nadie atrás”.

También de reconocimiento a las propias administraciones, que se han visto sobrepasadas por una situación inédita, ante la cual, con carácter general, han dado cabal respuesta.

Y termino agradeciendo su atención y participación en este curso que damos por clausurado, con la confianza de que

roa, eta datorren urtean, 2022an, berriro hemen egotea espero dugu, hobetutako osasun-egoeran.

Eskerrik asko, elkar ikusiko dugu Uda Ikastaroen 2022ko edizioan.

el próximo año 2022 sigamos de nuevo aquí en un contexto de salud mejorado.

Muchas gracias, eskerrik asko, nos vemos en la siguiente edición de Cursos de Verano de 2022.

Inés Ibáñez de Maeztu

Arartekoaren ondokoa / *Adjunta al ararteko*

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

“GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK”
BILDUMA

COLECCIÓN
“JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS”

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo
www.ararteko.eus