



## Trabajo Fin de Grado

# LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EFECTOS DE LAS TICS EN LOS RECURSOS HUMANOS Y LAS RELACIONES LABORALES

DIGITAL TRANSFORMATION IN PUBLIC  
ADMINISTRATIONS: EFFECTS OF ICT ON HUMAN  
RESOURCES MANAGEMENT AND LABOR RELATIONS

Autor/es

Sara Olivera Martín

Director/es

María Lourdes Palacios Mostacero

Facultad de ciencias sociales y del trabajo  
2025

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la digitalización se ha convertido en uno de los principales impulsos para el cambio de la sociedad actual, afectando de forma directa tanto al sector público como al privado. Los modos de organización del trabajo han sido modificados por las TICs, en este sentido las administraciones públicas no se han quedado al margen de esta transformación. Por ello, actualmente, se enfrentan al reto de conseguir adaptarse a las nuevas herramientas digitales para mejorar su eficiencia y poder dar respuestas de una manera más ágil y eficaz a los ciudadanos.

Este trabajo tiene como propósito estudiar cómo está afectando este cambio al interior de las organizaciones públicas, analizando, no solo las ventajas que existen al incorporar las TICs a la gestión pública, sino también los problemas y desafíos que pueden surgir a raíz de la automatización de los procesos, y el impacto de usar estas nuevas herramientas digitales en las condiciones laborales de los trabajadores.

El objetivo principal de este estudio es comprender cómo la implementación de las TICs en las administraciones transforma su funcionamiento interno y qué implicaciones tiene en la gestión del capital humano. Para poder comprenderlo se ofrece una visión crítica y actualizada de este proceso resaltando la falta de legislación actualizada y la cual se necesita para poder alcanzar una Administración Pública totalmente digital.

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>5</b>
<b>1. CONTEXTUALIZACIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 La digitalización en el ámbito de la Administración Pública en España.....</b>	<b>6</b>
<b>2. MARCO NORMATIVO: LA LEY 39/2015 Y SU IMPACTO EN LA DIGITALIZACIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 EL INTERESADO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Descripción de cómo la ley influye en la gestión de los RRHH en el sector público, como la gestión de expedientes laborales y las notificaciones electrónicas.</b>	<b>9</b>
La digitalización de los expedientes laborales.....	9
Notificaciones Electrónicas.....	10
<b>3. SISTEMAS DIGITALES PARA LA GESTIÓN DE LOS RRHH .....</b>	<b>11</b>
<b>3.1 SISTEMA RED .....</b>	<b>11</b>
QUÉ ES.....	11
VENTAJAS DEL SISTEMA RED .....	11
<b>3.2 SISTEMA CL@VE.....</b>	<b>12</b>
QUÉ ES.....	12
VENTAJAS .....	13
FUNCIONALIDADES .....	13
<b>4. PLANES DE DIGITALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>15</b>
<b>4.1 PLAN DE DIGITALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2021-2025 .....</b>	<b>15</b>
<b>4.1 LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO HERRAMIENTA.....</b>	<b>16</b>
<b>4.3 RETOS, OPORTUNIDADES QUE SURGEN A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTOS PLANES EN LAS AAPP .....</b>	<b>17</b>
4.3.1 RETOS.....	17
4.3.2 Oportunidades:.....	18
<b>4.4 ESTRATEGIAS PARA LOGRAR LA DIGITALIZACIÓN.....</b>	<b>19</b>
<b>5. EFECTOS EN LAS RELACIONES LABORALES.....</b>	<b>21</b>
<b>5.1. RELACIÓN ENTRE EL MODELO TRADICIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA IMPLANTACIÓN DE LA NORMATIVA DEL TELETRABAJO. .....</b>	<b>21</b>
<b>5.2. EL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADO EN EL SECTOR PRIVADO. .....</b>	<b>23</b>
<b>5.3 NEGOCIACIÓN COLECTIVA.....</b>	<b>24</b>
<b>6. DERECHOS DE LOS USUARIOS A LA HORA DE DIGITALIZAR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....</b>	<i>;Error! Marcador no definido.</i>
<b>6.1 DERECHO A NO APORTAR DATOS EN PODER DE LAS ADMINISTRACIONES ....</b>	<b>26</b>
<b>6.2 PRIVACIDAD .....</b>	<b>27</b>
<b>6.3 DERECHO A LA ACCESIBILIDAD Y A UNA ADMINISTRACIÓN INCLUSIVA.....</b>	<b>28</b>
<b>6.4 DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL.....</b>	<b>29</b>

<b>7. RESULTADOS DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL .....</b>	<b>31</b>
<b>7.1 la identificación digital.....</b>	<b>31</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>33</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>34</b>

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ABREVIATURAS	SIGNIFICADO
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común
LRJS	Ley Reguladora de la Jurisdicción Social
AGE	Administración General del Estado
TICs	Tecnologías de la información y de la comunicación
IA	Inteligencia Artificial
AP	Administración Pública
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
DESI	Índice de la Economía y la Sociedad Digital
CE	Constitución Española
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
AAPP	Administraciones Públicas
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
RD	Real Decreto
TREBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
LOPDGDD	Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales
NC	Negociación Colectiva
COCS	Centro de Operaciones de Ciberseguridad

## 1.CONTEXTUALIZACIÓN

El rápido desarrollo de las TICs ha provocado un gran impacto en la estructura social generando nuevas formas de organización. Esta transformación ha obligado a los organismos públicos y a los ciudadanos que interactúan con ellos a adaptarse a estos entornos tecnológicos cambiantes. Las AAPP con todos estos cambios se han visto en la necesidad de ir integrando de una manera progresiva las herramientas digitales en sus procesos y relaciones con los interesados.

En este contexto Derecho Administrativo se ha enfrentado al reto de revisar y formular su marco normativo para poder introducir respuestas a las nuevas necesidades surgidas por la automatización de los procedimientos.

La transformación digital se ha visto acelerada en los últimos años, en mayor parte, a consecuencia de la crisis sanitaria que hubo en 2020 por el COVID 19. Esta situación puso en manifiesto la importancia de contar con estructuras digitales sólidas. La consecución de una administración electrónica no solo se presenta como una herramienta, sino que se presenta como un instrumento para la modernización del sistema público. Para poder lograrlo hay que hacer un rediseño de los procesos y competencias de los empleados públicos, y para que ello sea posible se necesita una revisión y actualización del marco normativo, adaptado a las nuevas necesidades.<sup>1</sup>

### 1.2 La digitalización en el ámbito de la Administración Pública en España

A lo largo de los últimos años, la Administración Pública española ha avanzado notablemente en su transformación digital, con el objetivo de ofrecer servicios más eficientes, accesibles y de calidad. Gracias a un marco normativo que se puede considerar como sólido, destacando la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, y a estrategias como la Agenda España Digital 2025, se han conseguido importantes progresos. No obstante, a pesar de los avances legales, la digitalización sigue presentando retos estructurales.<sup>2</sup>

Desde el año 2001 el *E-Government Survey* evalúa de manera bianual la transformación de los gobiernos digitales de todos los países incluidos en la ONU. En 2024, Europa se estableció como la región más avanzada tecnológicamente en sus organismos públicos. España en este *ranking* se sitúa en el top 10 europeo, al lado de Alemania, Suecia y Noruega destacando en los servicios públicos digitales, la participación electrónica y un gobierno transparente. En este informe también se clasifican las capitales en términos de gobierno digital, en este caso Madrid es situada como la segunda mejor capital en este tipo de desarrollo.<sup>3</sup>

En el ámbito europeo, especialmente en el DESI del 2022, España es posicionada en el quinto lugar en servicios públicos digitales situándose con un 57,4% por encima de la media europea que es un 50,7%. Los datos que destacan son, un 73% de usuarios usan servicios electrónicos frente a un 65% de la media europea y existe un 87% de servicios digitales disponibles para los

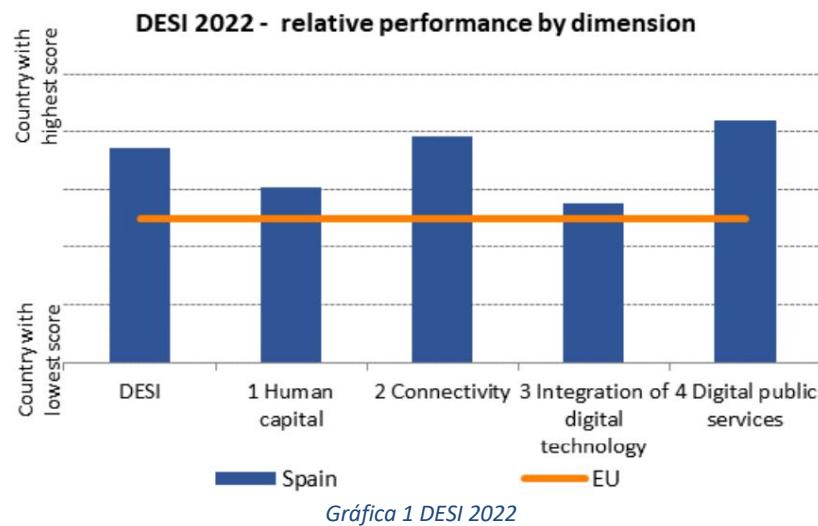
---

<sup>1</sup> Fuente: El tránsito desde la administración papel hacia la administración electrónica: antecedentes, regulación actual, organización e implantación de procedimientos 8  
<https://helvia.uco.es/handle/10396/2222>.

<sup>2</sup> Fuente: Plan de la Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025  
([https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/Plan\\_Digitalizacion\\_AAPP.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Plan_Digitalizacion_AAPP.html))

<sup>3</sup> Fuente: Regional E-Government Development and the Performance of Country Groupings  
(<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-10/Chapter%203%20E-Government%20Survey%202024.pdf>)

usuarios frente a un 75% de la media europea.<sup>4</sup> En la siguiente gráfica elaborada por el DESI podemos apreciar como España está por encima de la media europea, sobre todo en la integración digital y el uso de los servicios públicos digitales.



A pesar de que España en lo alto de los rankings siguen existiendo algunos retos que se han de superar como es el de que los ciudadanos que más utilizan los sistemas electrónicos son aquellos cuyas edades están comprendidas entre los 25 y 4. Es decir, existe aún una gran brecha digital por edad, nivel educativo y de entorno.

Para poder combatir estos retos el Gobierno español creó el Plan de Trasformación Digital 2015-2020 el cual se centraba en la optimización de los procesos internos y la eficiencia de uso de las TICs. El implementar este plan no fue suficiente ya que seguían apareciendo desafíos en los procesos internos y en la estructura organizativa de las instituciones. Por ello se puso en marcha el Plan de Transformación digital 2021-2025 en el que se ampliaba a la perspectiva de su predecesor ya que su enfoque estaba dirigido hacia la experiencia del usuario, aumentando la calidad de los servicios y con el uso de las herramientas digitales como son la IA o el Big Data.

Otra de las medidas que se han implantado, para superar todos los baches surgidos, es la estrategia España Digital 2025 en la que se abordan una serie de medidas para conseguir que las AAPP no solo sean modernas, sino que también sean inclusivas y orientadas a la ciudadanía.

El análisis de estos planes, tanto a nivel nacional como en alineación con las directrices europeas y los ODS, permite valorar e identificar todos los avances logrados además de poder elaborar un camino hacia una digitalización más sostenible y equitativa,

<sup>4</sup> Fuente: DESI 2022 ([https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022?utm\\_source](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022?utm_source))

## 2. MARCO NORMATIVO: LA LEY 39/2015 Y SU IMPACTO EN LA DIGITALIZACIÓN

La LAPC es una ley que surgió ante la necesidad de que el procedimiento administrativo tuviese más importancia para los ciudadanos y empresas. Esta entró en vigor el 2 de octubre de 2016 aunque alguna de las disposiciones sobre administración electrónica entró en vigor a partir del 2 de abril de 2021 a raíz de que la pandemia de COVID revelara la falta de medios electrónicos para hacer frente a las nuevas necesidades que surgieron.<sup>5</sup>

Su finalidad es garantizar los derechos de los ciudadanos en el ámbito de las relaciones con las administraciones, buscando la eficacia, agilidad y participación ciudadana. Aunque otro de sus objetivos principales son la transparencia permitiendo esta a los interesados el acceso a todos los registros y documentos administrativos.

### 2.1 EL INTERESADO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un interesado es aquella persona a la cual su derecho o interés legítimo se pueden ver afectado por el procedimiento administrativo. Esta figura surge a raíz de LAPC la cual reconoce que existen diferentes tipos de esta figura como son todas las personas que, inician como titulares de derecho el procedimiento, que aun sin haber iniciado el trámite sus derechos o intereses se ven afectados incluyendo a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales.

A lo largo de esta relación ya se han implantado procesos los cuales se deben realizar de manera digital dejando a un lado la presencialidad.

Centrándonos en el interesado que quiere iniciar una relación con la administración pública el artículo 6 de la LCAP indica como este ha de comenzar esta relación. Si el ciudadano debe o quiere ser representado ha de registrar el apoderamiento que permite a otra persona actuar en su nombre, para ello deberá hacerlo de manera electrónica a través del Registro Electrónico de Apoderamiento. Con la digitalización de este paso ya se agiliza el trámite, aunque como no se ha alcanzado una igualdad de recursos sigue existiendo la forma de realizarlo de manera presencial.

Otra de las partes de la realización del trámite en la que podemos observar este avance hacia a la digitalización es la de identificación. El interesado tiene derecho a identificarse de manera electrónica ante la administración a través de los certificados electrónicos cualificados y de los certificados electrónicos.

Los certificados electrónicos son certificados expedidos por proveedores que cumplen con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Unión Europea nº 910/2014. Existen diversas entidades certificadoras, destacando:

- El certificado software de ciudadano emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, entidad pública acreditada para expedir certificados electrónicos.
- El DNI electrónico,\_en este caso, el certificado está insertado en el chip del DNIE, es expedido por la Dirección General de la Policía.

En cambio, los certificados electrónicos pueden de ser de dos formas:

- Certificado de autenticación, los cuales garantizan de manera electrónica la identidad del ciudadano, pudiendo este identificarse ante cualquiera con seguridad.

---

<sup>5</sup> Fuente: Disposición final séptima LPAC (<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>)

- Certificado de firma, cuyo fin es permitir a los interesados firmar trámites o documentos de manera electrónica. Destaca el certificado Cl@ve de firma.

Esta norma tiene como fin alcanzar la realización de todos los trámites y procesos de manera electrónica, pero para su consecución existen diversos obstáculos, siendo uno de ellos la desigualdad de los ciudadanos. Para intentar solventar esta dificultad en la tesis doctoral artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común de esta manera se garantiza la misma actuación por parte de todas las Administraciones Públicas y la igualdad ante los ciudadanos.<sup>6</sup>

## 2.2 Descripción de cómo la ley influye en la gestión de los RRHH en el sector público, como la gestión de expedientes laborales y las notificaciones electrónicas.

La normativa vigente ha introducido cambios sustanciales en la forma en que se gestionan los recursos humanos dentro del sector público, particularmente en lo referente a los expedientes laborales y las notificaciones electrónicas. Estas modificaciones se enmarcan en un proceso más amplio de digitalización de la administración pública, orientado a mejorar la eficiencia, la trazabilidad y el acceso a la información.

### 2.2.1 La digitalización de los expedientes laborales

Uno de los efectos más relevantes de la ley es la transformación digital de los procedimientos relacionados con la gestión de los expedientes laborales de los empleados públicos. Esta digitalización implica que trámites como solicitudes de permisos, licencias, evaluaciones de desempeño o comunicaciones internas deben gestionarse prioritariamente a través de medios electrónicos.

Entre las herramientas utilizadas para este fin destacan:

- Sede electrónica de las administraciones públicas: cada administración, tanto a nivel autonómico como local, debe contar con su propia sede electrónica. Estas plataformas permiten a los ciudadanos y empleados públicos realizar trámites, presentar solicitudes, hacer consultas o dar seguimiento a procedimientos administrativos. Ejemplos de estas sedes incluyen a la Agencia Tributaria o a la Seguridad Social.
- Sistema de Gestión de Expedientes Electrónicos: este sistema facilita la tramitación, consulta y seguimiento digital de expedientes dentro de las administraciones, permitiendo una mayor coordinación entre departamentos y una reducción de los tiempos de gestión.
- Carpeta Ciudadana: se trata de una plataforma que centraliza los trámites administrativos del ciudadano, ofreciendo acceso a los expedientes personales y facilitando la relación con la administración pública.

La gestión de los expedientes laborales tiene ventajas en su digitalización como es la mayor eficiencia en menos tiempo, facilita el acceso a los ciudadanos para poder consultar y modificar sus trámites. Pero a su vez también tiene sus desafíos como es la capacitación con habilidades digitales de los responsables de la gestión de estos expedientes para gestionar adecuadamente la información electrónica y a su vez poder garantizar la protección de datos personales y la

---

<sup>6</sup> Citado en la tesis doctoral (El tránsito desde la administración papel hacia la administración electrónica: antecedentes, regulación actual, organización e implantación de procedimientos) de Patricia Soriano Bautista

confidencialidad de los expedientes cumpliendo las diferentes normativas que defienden estos derechos.

#### 2.2.2 Notificaciones Electrónicas.

Otro aspecto clave regulado por la ley es el de las notificaciones electrónicas. Su uso es obligatorio en determinados procedimientos y para colectivos concretos, como personas jurídicas, profesionales colegiados y empleados públicos. Estas notificaciones permiten una comunicación más ágil entre la administración y los usuarios, aportando ventajas significativas:

- Rapidez y eficiencia: la automatización del envío y recepción de notificaciones reduce considerablemente los tiempos de espera.
- Trazabilidad y seguridad jurídica: las plataformas registran de forma automática cuando se emite una notificación y cuando es recibida o consultada, lo que refuerza la validez legal del procedimiento.
- Reducción de costes: al eliminar el uso del correo postal, se disminuyen los gastos operativos para la administración.

Pese a estos beneficios, su implantación también presenta obstáculos. Entre ellos destaca la necesidad de garantizar que los empleados públicos dispongan de las competencias necesarias para interactuar con estos sistemas, así como asegurar el acceso a estas plataformas en todo el momento. Además, uno de los aspectos más críticos es la entrada en vigor de la notificación desde el momento en que esta es enviada, y no cuando es leída, lo que exige una gestión especialmente cuidadosa de los plazos.

### 3. SISTEMAS DIGITALES PARA LA GESTIÓN DE LOS RRHH

#### 3.1 SISTEMA RED

##### 3.1.1 QUÉ ES

El Sistema Red es un servicio ofrecido por la TGSS a empresas, asesores y profesionales que les permite comunicarse e intercambiar documentos entre ambas entidades de manera electrónica.

A través de esta herramienta, las empresas pueden notificar cambios o situaciones que deben ser comunicados obligatoriamente a la Seguridad Social. Gracias a los medios electrónicos y elementos de seguridad necesarios, les permite el acceso a datos de empresa y trabajadores, así como la remisión de documentos de cotización y afiliación y partes médicos.<sup>7</sup>

Este sistema electrónico se regula en la Orden ESS/484/2013, la cual fue establecida como norma única para introducir la obligatoriedad de su uso en empresas y sujetos responsables.

El Sistema RED garantiza la seguridad de la identidad del sujeto ya que identifica de manera clara y segura, a el interesado y al receptor (si no es la TGSS). Los medios de identificación que son aceptado son los sistemas de firma electrónica reconocidos legalmente.

Otro de los principios de este sistema es la constancia ya que dispone de un servicio en el que se constata cada comunicación que se realiza entre los usuarios a través de la disposición de la fecha y hora en la que se realiza.

Uno de los principios más importantes y que está relacionado con un derecho de los interesados, es la confidencialidad de los datos de los participantes en la comunicación. Este garantiza que solo aquellos que se identifiquen adecuadamente puedan acceder a las comunicaciones que tengan datos de carácter personal. Las medidas de seguridad que ostenta son el cifrado de datos o cualquier mecanismo que garantice que la información no pueda ser manipulada por terceros.

Los ámbitos en los que actúa se resumen en dos, en el laboral y en el de la seguridad social. Sus principales funciones son:

- comunicar altas, bajas y variaciones, así como solicitar informes sobre estos temas.
- facilitar la gestión de las aportaciones a la Seguridad Social, además de realizar liquidaciones y pagos correspondientes.
- gestionar partes médicos pudiendo tramitar partes de alta y baja, así como los partes de confirmación de baja.
- gestionar autorizaciones permitiendo asignar Códigos de Cuenta de Cotización o Números de Afiliación y también gestionar usuarios secundarios para dar autorizaciones.

##### 3.1.2 VENTAJAS DEL SISTEMA RED

Una de las grandes ventajas que podemos apreciar con la implementación del Sistema RED es la eliminación o la disminución del uso de los trámites administrativos en papel. Esto ha supuesto un cambio muy positivo, ya que ahora es posible realizar todas las gestiones desde la propia empresa, con un importante ahorro de tiempo y costes, además de una mayor comodidad.

Según la información que podemos encontrar en la página web de la Seguridad Social, este sistema permite la conexión directa través de la red con el Fichero General de Afiliación. Gracias a ello podemos llevar a cabo altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores, así como

---

<sup>7</sup> Fuente <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil>.

realizar consultas y solicitar información tanto de los empleados como de la empresa. También facilita el acceso a diversos servicios relacionados con la cotización.

Para poder utilizar este sistema es necesario tener la posibilidad de acceder a internet y disponer un certificado digital. Este último nos garantiza la seguridad y la privacidad de todas las acciones y comunicaciones realizadas.

Otro aspecto que podemos destacar es el amplio horario de funcionamiento: el sistema permite transmitir información en las 24 horas del día, los 365 días del año. Esta modalidad de envío de ficheros me da una gran flexibilidad para organizar las gestiones. Además, la Tesorería General de la Seguridad Social ofrece una respuesta prácticamente inmediata, lo que me permite confirmar si los movimientos han sido procesados correctamente y contrastar mi base de datos con la suya.

También resulta muy ventajoso que los documentos enviados mediante el Sistema RED no necesitan ser presentados ante otras entidades gestoras, simplificando aún más los procedimientos. Todo esto, además, se puede llevar a cabo con una dotación informática mínima.

Otro de los beneficios que se valora especialmente es que el sistema me mantiene al tanto de las últimas modificaciones normativas que puedan afectarme, así como de otra información de interés. Y si en algún momento necesito imprimir algún documento, puedo hacerlo directamente desde la oficina, con la huella digital que le da validez legal ante terceros, en el momento que desee y tantas veces como sea necesario.

En definitiva, el uso de Internet como canal de transmisión ha de convertido este sistema en una herramienta moderna, accesible desde cualquier lugar y perfectamente adaptada a las necesidades actuales.<sup>8</sup>

### 3.2 SISTEMA CL@VE

#### 3.2.1 QUÉ ES

Sistema Cl@ve es una aplicación que complementa a los sistemas de acceso mediante DNI o certificado digital y tiene como finalidad el unificar y facilitar el acceso digital de los ciudadanos a los diferentes servicios y trámites públicos. Esta APP se regula por la y la Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre y se conformó como plataforma común del Sector Público Administrativo Estatal en el artículo 13.2 de la derogada Ley 11/2007. En este sistema se diferencian dos tipos de credenciales, Cl@ve permanente y Cl@ve pin.

Cl@ve permanente, emite una contraseña duradera en el tiempo, pero no limitada y está orientada a usuarios que necesitan acceder de manera frecuente los servicios electrónicos de la Administración. La contraseña se basa en un solo código de acceso el cual es el DNI o NIE del interesado y de una contraseña que se establece al activar este tipo de identificación.

Cl@ve pin, es una forma de realizar trámites por internet con una validez limitada en el tiempo y que se puede renovar cada vez que sea necesario. Está basado en el uso de una clave elegida por el usuario y de un pin comunicado mediante SMS al teléfono móvil de éste. Este sistema es muy sencillo ya que no es necesario recordar una contraseña de forma permanente y al ser su validez limitada en el tiempo lo que hace que sea más seguro.

---

<sup>8</sup> Fuente Portal de la Seguridad Social  
(<https://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/5300/1889/7019/39263/7843>)

A parte de estos, también se puede usar en la aplicación la opción de Cl@ve Móvil, la cual permite identificarse a través de un QR facilitando su identificación sin el uso de contraseñas y claves.<sup>9</sup>

En cambio, la Cl@ve firma no está dentro de la aplicación Cl@ve si no que solamente esta aplicación guarda su clave. Esta permite la identificación, autenticación y firma electrónica de los ciudadanos desde cualquier dispositivo con internet. Este método destaca por ofrecer la posibilidad de realizar una firma de manera electrónica utilizando certificados electrónicos centralizados, emitidos y custodiados por la Dirección General de la Policía, garantizando de esta manera la protección de los datos personales de los usuarios.

### 3.2.2 VENTAJAS

El tipo de formato que tiene la aplicación Sistema Cl@ve le concede una gran variedad de ventajas a la hora de realizar trámites ante los organismos públicos. Al almacenar en la nube todos los datos de identificación y personales de los usuarios una de las mayores ventajas, que ya hemos mencionado con anterioridad es la protección y seguridad de los datos personales ya que estos en todo momento están en todo momento bajo custodia de la administración pública.<sup>10</sup> A demás de la seguridad otra ventaja que tiene este sistema es la velocidad, ya que no es necesario introducir los datos de manera manual ya que la propia aplicación te adjunta un código por SMS o a través del recuerdo de usuario y contraseña. La versatilidad ayuda al uso de este ya que está disponible para todo tipo de dispositivos (Android e IOS) fomentando a la igualdad entre usuarios.

### 3.2.3 FUNCIONALIDADES

El Sistema Cl@ve está integrado en numerosos servicios administrativos, tales como:  
Agencia Tributaria: Presentación de declaraciones fiscales, obtención de certificados tributarios, gestión de impuestos, etc.

La Seguridad Social posibilita a los ciudadanos y empresas diferentes servicios a través de medios digitales, permitiéndoles realizar números trámites sin necesidad de acudir físicamente a las oficinas. Entre los servicios más destacados se encuentra el Sistema RED, anteriormente explicado. Además, los usuarios pueden consultar sus bases de cotización, descargar informes de vida laboral, solicitar prestaciones como pensiones de jubilación, incapacidad temporal o permanente, y acceder a subsidios. Esto ha supuesto una mejora en la eficiencia de los procesos y una mayor comodidad para los usuarios.

A través de la sede electrónica del Ministerio de Justicia los interesados pueden realizar trámites relacionados con la actividad judicial, notarial y de los registros civiles. Esto incluye la solicitud de certificados de nacimiento, matrimonio y defunción, así como el acceso al Registro Civil Central para trámites relacionados con la nacionalidad, adopciones internacionales y otros inscritos. También se pueden realizar consultas de antecedentes penales, gestionar el nombramiento de notarios y registradores, y realizar consultas de antecedentes de apostilla de documentos. La digitalización de estos servicios busca facilitar el acceso a la justicia y reducir los tiempos de espera.

---

<sup>9</sup> Fuente: Criptografía en la administración pública: una perspectiva integral (<https://revistacanarias.tirant.com/index.php/revista-canaria/article/view/17/23>)

<sup>10</sup> Fuente: Impacto de las leyes 39 y 40/2015 en la administración electrónica (<https://zaguan.unizar.es/record/58802/files/TAZ-TFG-2016-4985.pdf>)

La DGT tiene a disposición de los ciudadanos una sede electrónica desde donde se pueden llevar a cabo múltiples gestiones relacionadas con el tráfico y la conducción. Entre los trámites más comunes se encuentran la renovación del permiso de conducir, la consulta y pago de multas, la matriculación de vehículos, así como la solicitud de informes de vehículos. También es posible realizar cambios de domicilio, solicitar duplicados de documentos o pedir cita previa para trámites presenciales. Este sistema pretende agilizar los procesos y mejorar la experiencia del usuario, promoviendo además una conducción segura y regulada.

Tanto los ayuntamientos como las comunidades autónomas han desarrollado sus propias plataformas digitales para que los interesados puedan realizar trámites administrativos a nivel local y regional. A través de estas sedes electrónicas, los ciudadanos pueden gestionar la solicitud de licencias urbanísticas o de actividad, de empadronamiento, pago de tributos locales como son el IBI o el impuesto de circulación y pueden realizar consultas sobre ayudas y subvenciones. Además, ofrecen información y servicios personalizados en función del municipio o comunidad. Este sistema fortalece la relación entre la administración y los ciudadanos, haciendo más accesible la gestión pública.

## 4. PLANES DE DIGITALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A nivel global, muchos gobiernos están impulsando la transformación digital como una prioridad, no solo para mejorar la eficiencia de sus sistemas, sino también para ofrecer mejores servicios a los ciudadanos, facilitar la participación democrática y fomentar la transparencia gubernamental.

Aunque en España hemos avanzado tanto en legislación como en inversión, no se consigue alcanzar el objetivo final, la digitalización total de los organismos públicos. El no poder lograrlo hace que cada vez exista mayor desigualdad de la población al relacionarse con la Administración Pública.

Ante esta situación el gobierno español ha puesto en marcha diferentes planes y programas para facilitar la consecución. Estos planes implican un conjunto de acciones que permiten la integración de herramientas y sistemas tecnológicos para mejorar los procedimientos administrativos y estos se recogen dentro de la Agenda España 2025.

La Agenda surge con el fin de acelerar el proceso de la digitalización por la alerta que surgió tras la pandemia por la falta de recursos para hacer frente a situaciones en la que la presencialidad no es una opción. Esta no solo tiene la finalidad de impulsar la digitalización en las Administraciones Públicas, sino que también en las empresas, especialmente en las PYMES.

### 4.1 PLAN DE DIGITALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACONES PÚBLICAS 2021-2025

El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 es un plan que busca superar los retos de la Administración Pública fortaleciendo y ampliando las medidas de la Agenda España 2025. Su fin principal es la mejora de la accesibilidad de los servicios públicos digitales a los ciudadanos, aunque también su objetivo es superar la brecha digital y favorecer la eficiencia y eficacia de los empleados públicos. Para alcanzar estas metas el plan se estructura en tres ejes estratégicos.

El eje número 1 está dedicado a la transformación digital de la AGE, se centra en que los servicios que proporciona esta administración sean fáciles, eficientes y seguros de utilizar. Medidas como el desarrollo de herramientas para mejorar la eficiencia en la comunicación entre los ciudadanos u las empresas o el uso de la IA para favorecer la automatización inteligente de los procesos y destacando el App Factory, son las que se desarrollan en él. El App Factory busca crear un conjunto de aplicaciones disponibles para teléfonos móviles para poder facilitar el acceso a los ciudadanos. “Mi Carpeta Ciudadana” es una de las iniciativas más utilizadas de la App Factory, esta permite a los ciudadanos comunicarse con las administraciones y, además, tienen un acceso total, en todo momento, a sus documentos personales.<sup>11</sup>

El eje número dos se encuentran una serie de proyectos sobre los servicios centrales de la AGE para atomizar los procesos de una manera eficiente y personalizada. Una de las medidas más amplias que se incluyen en este es la número 15, transformación digital en otros ámbitos de la AGE. En esta medida se estudian varios campos, desde la seguridad con el despliegue y mejora de redes, como la agricultura, el consumo y la economía de los ciudadanos.

El eje tres se centra en la digitalización en el ámbito regional y local para asegurar que las políticas de la AGE se implementen de una forma correcta.

---

<sup>11</sup> Fuente: La Administración digital y el servicio al ciudadano y a las empresas (<https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7893/7991>)

Eje estratégico	Líneas de actuación	Medidas
Eje 1. Transformación digital de la Administración General del Estado	Administración Orientada a la ciudadanía Automatización inteligente de procesos Transparencia y políticas basadas en datos Entornos digitales líquidos Ciberseguridad	<p><b>Medida 1</b> App Factory (Servicio de factoría para el desarrollo de App)</p> <p><b>Medida 2</b> Mejora de la experiencia de usuario de la ciudadanía</p> <p><b>Medida 3</b> GobTechLab (Laboratorio ciudadano de innovación tecnológica en la Administración)</p> <p><b>Medida 4</b> Nuevo modelo de identidad digital</p> <p><b>Medida 5</b> Servicio de automatización inteligente.</p> <p><b>Medida 6</b> Gestión e intercambio transparente de información</p> <p><b>Medida 7</b> Servicio de infraestructuras cloud</p> <p><b>Medida 8</b> Puesto de Trabajo Inteligente</p> <p><b>Medida 9</b> Centro de Operaciones de Ciberseguridad</p> <p><b>Medida 10</b> Transformación digital del ámbito sanitario</p> <p><b>Medida 11</b> Transformación digital de la Administración de Justicia</p> <p><b>Medida 12</b> Transformación digital en materia de Empleo</p> <p><b>Medida 13</b> Transformación digital en materia de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones</p> <p><b>Medida 14</b> Plan de Digitalización Consular</p> <p><b>Medida 15</b> Transformación digital en otros ámbitos de la Administración General del Estado</p> <p><b>Medida 16</b> Transformación Digital y Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública</p> <p><b>Medida 17</b> Transformación Digital de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales</p>
Eje 2. Proyectos de alto impacto en la digitalización del Sector Público		
Eje 3. Transformación Digital y Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comunidades Autónomas y Entidades Locales		

Tabla 1 Resumen de medidas según los ejes (Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025)

## 4.2 LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO HERRAMIENTA

Para la mayoría de las medidas que se menciona en el apartado anterior hay una herramienta que durante estos últimos años ha estado floreciendo, la inteligencia artificial. Es un medio cuyo uso no está totalmente reglado por lo que existe un margen de apreciación, haciendo que surjan cuestiones y preocupaciones entre los usuarios de las AAPP. El art 77 de LPAC ejerce ejemplo en el margen de apreciación ya que da cierta libertad a los organismos públicos de utilizar siempre y cuando “se pueda acreditar por cualquier medio de prueba admisible en Derecho...”

Una de las principales preocupaciones son los riesgos de ciberseguridad que conlleva. Implementar esta herramienta hace que sea un blanco fácil para aquellos que están interesados en poner en riesgo los datos personales de los usuarios al igual que la integridad de los servicios públicos.

La caja negra supone otro de los problemas en uso de la IA. Este término se refiere a la falta de transparencia en el modo de como este sistema funciona y el cómo y por qué toma las decisiones que toma. Por ello es importante delimitar cuando actúa la IA y cuando el ser humano.<sup>12</sup>

Lo de que no está totalmente reglada es otro de los riesgos que existe ya que puede generar lagunas legales. El Parlamento Europeo y el Consejo elaboraron en 2024 el Reglamento (UE) 2024/1698 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial, el objetivo de este es mejorar el funcionamiento de la IA para favorecer a la digitalización de los

12 Fuente: 10 riesgos de la implantación de IA en la Administración y cómo gestionarlo (<https://nosoloaytos.wordpress.com/2025/02/01/10-riesgos-de-la-implantacion-de-ia-en-la-administracion-y-como-gestionarlos>)

servicios, en este caso de las administraciones públicas. En este reglamento se clasifica a la IA de alto riesgo ya que en funciones administrativas cree que se vulneran derechos de la Carta como son los de la dignidad humana, el respeto de la vida privada y familiar y el de la protección de datos de carácter personal.<sup>13</sup>

Las TICs han evolucionado de una forma muy rápida en los últimos años lo que ha hecho que una gran proporción de población no se haya adaptado a los cambios que la adopción del uso de estas herramientas supone. Que las tareas administrativas comiencen a automatizarse hace que los empleados públicos muestren reacciones negativas ante esto por lo que surge la resistencia al cambio.

No todo es negativo, en las administraciones está siendo de gran ayuda en diferentes ámbitos, analizando datos (ej; predecir incendios en bosques), comunicando a través de ella con los ciudadanos ya que se puede generar sistemas de dialogo en servicios de atención y en la toma de decisiones mediante sistemas de predicción.<sup>14</sup>

El uso de la inteligencia artificial ofrece por lo tanto oportunidades como desafíos. Por un lado, favorece a la eficacia y a la digitalización de los servicios, siendo lo que buscan los planes de los apartados anteriores, pero por otro plantea desafíos que no se pueden ignorar. La manera de que haya mayores oportunidades que desafíos es acompañando a la aprobación de legislación que regule la IA, con la formación, sensibilización y adaptación de los usuarios y de los empleados públicos, con el fin de que la transformación sea inclusiva, segura y legítima.

#### 4.3 RETOS, OPORTUNIDADES QUE SURGEN A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTOS PLANES EN LAS AAPP

La implementación de planes de digitalización, como los mencionados anteriormente, en los organismos públicos representa un cambio estructural de gran magnitud, orientado a transformar la gestión pública mediante el uso de las tecnologías digitales. Impulsados tanto por estrategias europeas como por normas nacionales y locales, buscan modernizar el funcionamiento de estos organismos públicos y mejorar la relación con la ciudadanía. Aunque la transformación digital conlleva importantes oportunidades que pueden redefinir a forma en que operan los servicios públicos, no está exenta de retos significativos.

##### 4.3.1 RETOS

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las AAPP es, la ya mencionada, resistencia al cambio. Esta negativa suele venir dada mayormente por empleados públicos con una larga trayectoria en sistema público. Puede deberse por diferentes aspectos como la falta de conocimiento, la inseguridad ante el uso de nuevas tecnologías y porque pueden llegar a pensar que un futuro no tan lejano será sustituido por estas herramientas. Esto puede generar barreras en la implementación y eficacia de las nuevas herramientas digitales siendo la formación

---

<sup>13</sup> Fuentes: Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024(<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81079>)

<sup>14</sup> Fuente: Retos y oportunidades del uso de la inteligencia artificial en las administraciones públicas (<https://oikonomics.uoc.edu/divulgacio/oikonomics/es/numero12/dossier/acerrillo.html>)

continua de los empleados la solución más importante para que estos se puedan sentir cómodos ante estas transformaciones y puedan aumentar su eficiencia.

La brecha en las competencias digitales entre los empleados públicos es otro obstáculo importante. Mientras que una parte de los trabajadores tienen dominio y manejo con el uso de las TICs, existe otra gran parte de los empleados públicos que importantes grandes carencias en esta materia. Esta desigualdad puede provocar una exclusión funcional, tensiones internas y puede ralentizar la consecución de la digitalización de las AAPP. Se realizó por parte del Instituto Nacional de Administración Pública un manual en el que se especifican las competencias que han de tener los empleados públicos para que sirva como base de formación y para poder captar y retener talento.<sup>15</sup>

La transición digital requiere una inversión significativa tanto en infraestructura tecnológica, en la obtención de software, en el mantenimiento del sistema y en el reclutamiento de personal especializado, suponiendo estos costes elevados como un reto considerable. Para poder sobreponerse a este obstáculo es necesario establecer mecanismos de financiación sostenibles y aprovechar los fondos europeos que la UE destina en su Plan Digital Europa (2021-2027) o como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Finalmente, otro reto con gran importancia es la interoperabilidad entre los sistemas que se llevan utilizando durante años y las nuevas propuestas consideradas como soluciones digitales. Las AAPP, la mayoría de las ocasiones, operan con plataformas y sistemas heredados que no son compatibles con las tecnologías actuales generando ineficiencias y pérdida de información. Asegurando una conexión fluida entre los distintos sistemas y organismos puede suponer una solución esencial para poder consolidar una administración totalmente digital, ágil y centrada en el usuario.

#### 4.3.2 Oportunidades:

Uno de los principales beneficios de la digitalización es la posibilidad que existe de automatizar los procesos cotidianos y que son repetitivos, con ello se gana tiempo y recursos para tareas de mayor valor añadido. Como resultado obtenemos una administración más eficiente, capaz de ofrecer mejores servicios con menor coste y con una mayor capacidad de respuesta ante las demandas de los ciudadanos.

Los planes mencionados ofrecen la posibilidad de mayor transparencia a los ciudadanos, en cuanto a que permiten el acceso directo de los ciudadanos a los servicios administrativos. Hay que diferenciar la transparencia que nos ofrece con la que la IA nos puede arrebatar ya que esta última solo nos oculta el cómo y porque ofrece esas respuestas. Asimismo, mejora el acceso de la ciudadanía a los servicios, especialmente para los colectivos con dificultad en la movilidad o que residan en las áreas rurales, evitándoles desplazarse innecesariamente. De este modo se forma una administración transparente y accesible.

El aprovechar la tecnología, como el Big data o el análisis predictivo, abre nuevas posibilidades en la toma de decisiones. Estos sistemas tecnológicos permiten a las AAPP anticipar necesidades, evaluar el impacto de futuras políticas y diseñar estrategias basadas en datos reales y actualizados, favoreciendo la legitimidad de las intervenciones.

---

<sup>15</sup> Fuente: Competencias Digitales de las Empleadas y los Empleados Públicos ([https://www.inap.es/documents/10136/1976576/Marco\\_competencias+digitales\\_EEPP.pdf/a049ece6-999e-17f1-d819-b4d7f58fe515](https://www.inap.es/documents/10136/1976576/Marco_competencias+digitales_EEPP.pdf/a049ece6-999e-17f1-d819-b4d7f58fe515))

Con la reducción de trámites y de los requisitos que cumplir para poder asistir de manera presencial hace que la carga administrativa se reduzca tanto para los empleados públicos como para los ciudadanos que se relacionan con la administración. No solo mejora la experiencia de los usuarios, sino que también reduce los tiempos de espera, los errores humanos y los costes operativos.

Por último, las TICs otorgan a las AAPP una mayor flexibilidad para poder adaptarse cuando surjan cambios normativos, sociales o estados de emergencia como fue el caso en 2020 con el estado de alarma por el COVID 19. Durante este periodo de crisis sanitaria muchas administraciones aceleraron sus transformaciones digitales para que pudiesen seguir prestando servicios de manera remota. Esta capacidad de adaptación que le otorgan los sistemas tecnológicos a las administraciones hace que refuerzen su resiliencia institucional y permite dar respuesta de una manera más ágil ante futuras crisis.

#### 4.4 ESTRATEGIAS PARA LOGRAR LA DIGITALIZACIÓN

En este apartado hemos desarrollado como se ha comenzado a regular esta transición digital y que efectos surgen con su implantación, pero no como llevarla a cabo. Ante los retos existentes es imprescindible que las AAPP adopten estrategias claras y sostenibles que les permitan avanzar hacia una gestión de sus servicios basada en el uso de las TICs.

Para lograr que la digitalización de los servicios públicos sea útiles, accesibles e inclusivos las administraciones han de adoptar estrategias en las que se enfoquen en el ciudadano, diseñando servicios que puedan responder a las necesidades reales de los usuarios. Llevar a cabo este enfoque requiere un cambio cultural en los organismos públicos adoptando una perspectiva empática y orientada a la asistencia.<sup>16</sup>

Aunque se instalen sistemas digitales para el funcionamiento de los servicios públicos si no se forman de una manera continuada en aspectos digitales a los empleados públicos no va a ser eficiente esta transformación. Para lograr con éxito la implantación de las tecnologías hay que seguir la estrategia de inversión en el capital humano. Habrá personal que esté reticente a este cambio por lo que aparte de proporcionar formación la administración deberá elaborar un plan sobre la gestión del cambio en el que se informe de manera clara las condiciones de este cambio y de los beneficios que el conlleva.

El 31 de mayo de 2024 se descubrió que la base de datos de la DGT había sido hackeada, en este ciberataque fueron sustraídos tanto nombres, direcciones y datos de 34 millones de conductores españoles. Este es el claro ejemplo que el tener todos los datos en la nube supone un gran riesgo de ciberseguridad ya que todos estos datos pueden servir a delincuentes para ganarse la confianza de los afectados para luego involucrarlos en una estafa. A raíz de este incidente la ciberseguridad ha pasado de ser una prioridad estratégica. El ENS es un marco normativo de principios, requisitos y medidas de seguridad para garantizar ofrece un marco común de principios básicos, requisitos y medidas para garantizar la seguridad y el derecho de la protección de datos en las AAPP. En la página web del ENS se han publicado los resultados de una encuesta en la que el tema era “considera que el ENS ha mejorado la ciberseguridad de su organización “a lo que un 76% de los encuestados respondieron que sí que les había ayudado a

---

<sup>16</sup>Fuente: Digitalización en la Administración Pública: Retos y Oportunidades (<https://www.besap.es/post/digitalizacion-en-la-administracion-publica-retos-y-oportunidades#h2>)

mejorar su seguridad frente ciberataques, dentro de este porcentaje el 64% de los “sí” venía por parte del sector público como se pude observar en la siguiente imagen, sacada de su web.<sup>17</sup>

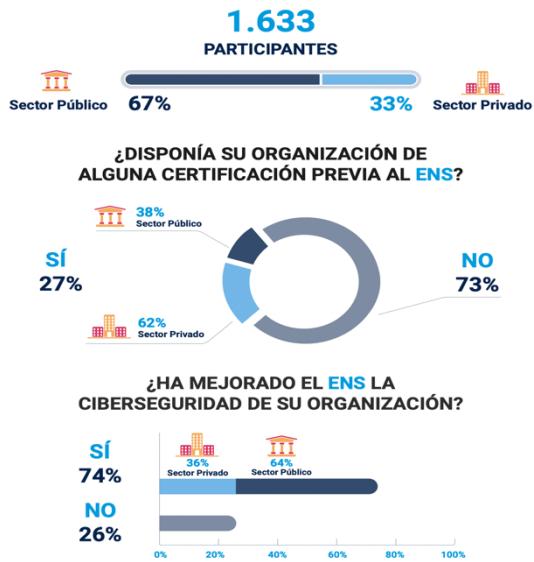


Ilustración 1 Encuesta ENS

Los planes de la digitalización para la administración pública suponen una oportunidad para modernizar los trámites y servicios y además para mejorar la relación con los usuarios. Con las estrategias mencionadas se pueden abordar los retos que hoy en día suponen una preocupación a la población para poder acabar alcanzando una administración digital que sea inclusiva, segura y eficaz.

17 Fuente: ENS (<https://ens.ccn.cni.es/es/que-es-el-ens>)

## 5. EFECTOS EN LAS RELACIONES LABORALES

En los últimos años las AAPP han acelerado su proceso de adaptación al entorno digital utilizando herramientas digitales en sus relaciones laborales y en su atención a la ciudadanía. España se encuentra entre los países europeos más avanzados en este ámbito.

La incorporación del uso de las TICs ha alterado tanto la forma en la que se organiza el trabajo como la manera en que los empleados públicos se comunican, colaboran y se relacionan con la institución. Uno de los cambios más significativos ha sido la expansión del teletrabajo. Una gran proporción de los empleados públicos lo conciben como una mejora potencial en sus condiciones laborales, aunque por otra parte este tipo de modalidad también ha generado tensiones y desafíos, lo más destacado el riesgo psicosocial, la carga de trabajo y la conciliación familiar.

### 5.1. RELACIÓN ENTRE EL MODELO TRADICIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA IMPLANTACIÓN DE LA NORMATIVA DEL TELETRABAJO.

El modelo organizativo tradicional de la Administración Pública se ha caracterizado por una fuerte presencialidad, estructuras jerárquicas rígidas y una marcada resistencia al cambio. La pandemia del 2020 supuso un punto de inflexión ya que forzó a acelerar la transformación digital hacia las nuevas formas de organización del trabajo. Durante la crisis sanitaria, la necesidad de continuar prestando servicios públicos respetando las medidas de distanciamiento social obligó a una rápida adopción del trabajo a distancia empleando un gran esfuerzo de improvisación normativa y organizativa. En esta situación cada administración desarrolló sus propios mecanismos, sin una coordinación generalizada a nivel estatal.

A pesar de que ya existían iniciativas de pruebas y normativas autonómicas que reconocían la posibilidad de esta modalidad desde el 2004, como es el caso de Aragón con la Orden HAP/320/2021 en la que se regula la modalidad del teletrabajo en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus Organismos Públicos<sup>18</sup>, su aplicación había sido muy limitada. La transformación cultural, especialmente entre empleados mayores, ha sido un reto. La resistencia al cambio y la de necesidad de la atención de forma presencial en algunos de los servicios esenciales de las administraciones han limitado su expansión.

La pandemia sacó a la luz el proceso digital abrupto de este modelo de trabajo a distancia. Como en pocos días surgía esta necesidad de cambio de modelo se reveló los grandes desafíos organizativos, legales, de salud y tecnológicos que se llevaban arrastrando durante años atrás.

A partir del 2020 el Gobierno español adoptó dos marcos normativos, el RD-ley 28/2020, el cual fue derogado en julio de 2021 por la Ley de Trabajo a Distancia, y el RD- ley 29/2020 el cual se centra en la gestión del teletrabajo de las administraciones públicas y de los recursos humanos en el caso de crisis sanitaria por el COVID 19.

El RD introdujo en el TREBEP el artículo 47 bis. el cual se regula el tipo de jornada laboral que se ha de llevar en este tipo de modalidad, y de las vacaciones y permisos correspondientes. De este artículo lo más destacable es que para su aplicación se necesita autorización por parte de la administración, tiene carácter voluntario y reversible, debe ajustarse a las normas de desarrollo que serán objeto de negociación colectiva y que debe enfocarse a la mejora de la organización estableciendo objetivos. En cuanto a derechos, en él se regula que el personal ejerciendo la

---

<sup>18</sup> Fuente: Orden HAP/320/2021 (<https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1158951845151&type=pdf>)

modalidad de teletrabajo ha de conservar las mismas condiciones que tiene en la forma presencial y que estarán sujetos, igualmente, a la normativa de prevención de riesgos, exceptuando los casos en las obligaciones inherentes al trabajo presencial. Establece de igual manera de que la administración es quien debe proporcionar y mantener los medios tecnológicos necesarios para que los empleados públicos puedan realizar su trabajo a distancia.

Estas disposiciones establecieron marcos regulatorios diferenciados para cada sector. Sobre este tema de las diversas regulaciones del teletrabajo Jiménez Asensio dice que “*El riesgo, como venimos advirtiendo, y que posiblemente se producirá, es que nos encontramos con miles de regulaciones diferenciadas del teletrabajo con las consiguientes implicaciones en la prestación de servicios y de atención a la ciudadanía, con lo que se producirá la enorme paradoja de que en unas Administraciones Públicas (en el mismo ámbito territorial) unos servicios se prestarán básicamente de forma telemática mientras que en otras lo serán básicamente de forma presencial, con la consiguiente desorientación a la ciudadanía por los impactos que todo ello pueda tener en la asistencia presencial y física, a la cual los ciudadanos (salvo los obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración) tienen pleno derecho.*”<sup>19</sup>

Cabe destacar que, entre la declaración del estado de alarma y entrada en vigor de estas normas, se vivió un periodo de incertidumbre normativa y adaptación. El marco jurídico que se generó generó un impulso definitivo de la negociación colectiva, permitiendo adaptar la regulación a las características y necesidades de cada empresa

Según el artículo *Work design and digitalization of the Spanish Public Administration towards a smart work design* de María Isabel Montañez Juan “Ejemplos de áreas que mejorarían significativamente con la digitalización incluyen la transparencia, la eliminación de trabas administrativas mediante automatización inteligente de procesos, un mayor enfoque en la personalización de los servicios y la experiencia del usuario, la reducción del uso del papel y la implementación de entornos de trabajo digitales como el teletrabajo.” Esta autora relaciona estos cambios con la medida 8 del PADP. Lo que menciona la medida es que la crisis provocada por la COVID-19 ha evidenciado aún más la urgencia de implementar soluciones colaborativas y de movilidad para los puestos de trabajo de los empleados públicos. Para dar respuesta a esta necesidad, es fundamental llevar a cabo una transformación profunda que permita implantar una nueva generación de puestos de trabajo, abordando tanto la infraestructura tecnológica como el desarrollo de competencias digitales de los empleados y la gestión del cambio organizacional.

Finalmente, aunque el teletrabajo se presentó como un cambio permanente, en 2022 se observó un retroceso en su uso. Solo un 13-14 % de los trabajadores lo practicaban de forma habitual, y algunas medidas gubernamentales recientes lo han promovido más como mecanismo de ahorro energético que como herramienta de modernización laboral, lo que ha generado críticas sobre el verdadero propósito de su implementación.<sup>20</sup>

---

19 La nueva regulación sobre el teletrabajo: análisis del marco normativo, protección de los derechos digitales de los empleados públicos y de los ciudadanos en el sistema del trabajo a distancia (<https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2020/10/fmc-ponencia-teletrabajo.pdf>)

20 Fuente: Work design and digitalization of the Spanish Public Administration towards a smart work design (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8716559>)

## 5.2. EL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADO EN EL SECTOR PRIVADO.

La implantación del teletrabajo en España ha seguido trayectorias diferentes en el sector público y el privado, tanto en lo relativo a su marco normativo como en sus condiciones de aplicación y evolución histórica. Con la crisis sanitaria del 2020 se impulsó la generalización de esta modalidad de trabajo, aunque con importantes diferencias estructurales entre ambos sectores.

En el ámbito público el primer antecedente formal surgió en el año 2005 con la implantación del Plan Concilia, impulsado por el Ministerio de Administraciones Públicas. Este plan orientado a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, representó un intento de introducir el teletrabajo en las AAPP, sin embargo, del impacto de este fue muy limitado debido a la falta de medios económicos y a una cultura organizativa que no colaboraba a favor del cambio. Frente a ello en el sector privado tampoco se produjo significativo en las etapas previas a la pandemia, desarrollándose de manera más débil. Según datos de Eurostat, antes del 2020 apenas el 4,8% de los trabajadores en España teletrabajaba de forma habitual antes de la pandemia, lo que sitúa al país por debajo de la media europea, lo que refleja una falta generalizada de regulación y planificación en este ámbito.<sup>21</sup>

En este contexto de incertidumbre, donde el teletrabajo se convirtió en una herramienta esencial para garantizar la continuidad de los servicios y reducir el riesgo de contagio del COVID 19, se aprobaron dos marcos regulatorios diferentes. En el sector público el RD ley 29/2020 introdujo el artículo 47 bis del TREBEP. Esta ley define a dicha modalidad como una modalidad de prestación de servicios a distancia, fuera de las instalaciones del centro de trabajo habitual mediante las TICs siempre que las condiciones y necesidades del servicio lo permitan. Además, subraya el carácter voluntario, reversible y sujeto a autorización expresa por parte de la AP, fijando objetivos y la evaluación de desempeño.

Por su parte, el sector privado se regula fundamentalmente por la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia. En esta ley se define de una forma más detallada la modalidad de teletrabajo, en este caso específica que al menos el 30 % de la jornada laboral se tiene que realizar a distancia y durante un periodo mínimo de tres meses. También exige que el acuerdo se tenga que realizar por escrito y destacando los principios de voluntariedad, la reversibilidad, la igualdad de trato y el derecho a la desconexión digital. Ofrece un marco con mayor desarrollo y más detallado que el mencionado para el sector público.

En cuanto a las condiciones de aplicación, en el sector público el teletrabajo depende no solo de la naturaleza del puesto, sino también de la disponibilidad de medios tecnológicos, la evaluación del rendimiento y la organización interna de cada administración. La jornada semanal puede ser hasta un 60% a distancia, aunque puede variar dependiendo del contexto organizativo y los acuerdos en cada ámbito. Las AAPP deben proporcionar los medios técnicos y debe garantizar que se cumplen los objetivos fijados.

En cambio, en el sector privado la aplicación del teletrabajo recae principalmente en la autonomía de la empresa y la negociación con los trabajadores, regulada por convenio colectivos y acuerdos individuales. Aunque la ley exige que se cumplan ciertas obligaciones, como es ceder a sus trabajadores los equipos y herramientas necesarias, en la práctica se detectan algunas carencias, sobre todo en las PYMES. A diferencia del sector público, donde la

---

21 Fuente: El teletrabajo en las Administraciones Pùblicas. Apuntes de futuro en Espaùa y Francia (<https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/83653/4564456562517>)

rigidez normativa y la cultura administrativa pueden suponer u obstáculo, en el ámbito privado se goza de mayor flexibilidad y heterogeneidad en su implantación.<sup>22</sup>

Esta comparativa entre ambos sectores refleja una clara diferencia en el plano normativo como en su aplicación práctica. Mientras el sector privado cuenta con una legislación en las que se define el teletrabajo de una manera más extensa y detallada, el público se rige por una norma en la que se define de manera general y está sujeta a desarrollos específicos por parte de cada organismo público. El resultado de estas diferencias es la notable diversidad de modelos y una aplicación desigual del teletrabajo en el conjunto del sistema laboral español.

### 5.3 NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La digitalización ha irrumpido con fuerza en el mundo del trabajo, transformando de manera profunda las organizaciones y las condiciones laborales. Esto ha generado importantes desafíos para el marco jurídico-laboral tradicional, al tiempo que ha reflejada la urgente necesidad de adaptar la legislación. La negociación colectiva, en este caso, destaca como un instrumento clave para gestionar los efectos de esta transformación digital, permitiendo un enfoque flexible y específico que complemente a lo establecido por la ley.

La ley establece una base mínima de contenido lo que no permite adaptar esta modalidad de trabajo a las diferentes necesidades que les surgen a las AAPP según el contexto laboral.

Aunque en el marco legislativo se ha comenzado a introducir algunos elementos su alcance es insuficiente ya que existen una gran cantidad de cambios y riesgos que surgen a raíz de la digitalización. Que la NC complemente a la ley es importante en el contexto en el que nos encontramos ya que la transformación digital crea riesgos complejos para los trabajadores y además están en constante evolución.

La vulneración de los derechos fundamentales como la intimidad, la vigilancia excesiva o la automatización de las decisiones son cuestiones o riesgos que necesitan unas respuestas extensas y detalladas las cuales la ley no las puede dar.

La NC representa un espacio legítimo en el que se puede obtener flexibilidad y adaptabilidad, favoreciendo a la participación de las administraciones y los representantes de los trabajadores para poder llegar a la obtención de soluciones de manera consensuada garantizando la eficiencia organizativa y la protección de datos.<sup>23</sup>

La LOPDGDD reconoce la posibilidad de que la NC pueda actuar en el desarrollo normativo, no puede disponer libremente de derechos fundamentales, pero sí puede ampliarlos o concretarlos respetando los límites legales. Entre los aspectos que pueden ser objeto de la negociación colectiva son, la elaboración del uso de los dispositivos digitales que el empleador cede a los trabajadores tanto para uso profesional como privado. El derecho a la desconexión digital es otro objeto de la negociación ya que es necesario que se regulen los tiempos de descanso de las TICs y de la vida personal del empleado. También hay que regular o pactar la posibilidad de

---

22 Fuente: El teletrabajo en la Administración pública: un modelo para el sector público y la comparativa con la regulación del sector privado

([https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL60/QDL60\\_09\\_Fuentes\\_Boltaina.pdf](https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL60/QDL60_09_Fuentes_Boltaina.pdf))

23 Fuente: La negociación colectiva ante la digitalización de las condiciones de trabajo

(<https://revista.laborum.es/index.php/revlutra/article/view/929/1128>)

establecer cláusulas adicionales de protección frente al tratamiento de datos personales y sensibles de los trabajadores.<sup>24</sup>

Este instrumento no solo actúa como un mecanismo de adaptación sino como una garantía democrática, garantizando que la transformación digital no se imponga, al contrario, se consensue con dialogo social y participación.

---

<sup>24</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>)

## 6. DERECHOS DE LOS USUARIOS A LA HORA DE DIGITALIZAR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

La transformación digital de las Administraciones Públicas no solo implica la modernización de sus infraestructuras tecnológicas y procesos internos, sino también una redefinición de la relación entre el ciudadano y el Estado. En este contexto, garantizar los derechos de los usuarios se convierte en un pilar fundamental para asegurar una transición justa, inclusiva y eficiente hacia lo digital. La digitalización no puede concebirse únicamente desde una perspectiva técnica o funcional: debe poner en el centro a las personas, reconociendo su diversidad, sus necesidades y su derecho a una administración accesible, segura y transparente.

### 6.1 DERECHO A NO APORTAR DATOS EN PODER DE LAS ADMINISTRACIONES.

Entre los derechos antes mencionados destaca especialmente el derecho a no aportar datos que ya se encuentran bajo el poder de las AAPP. Es una medida clave para reducir cargas administrativas, agilizar trámites y avanzar hacia una administración más eficiente y enfocada hacia el ciudadano. Este derecho refuerza la responsabilidad de los organismos públicos en la interoperabilidad de sus sistemas y en la correcta gestión de la información que poseen, promoviendo un modelo de gestión más proactivo, transparente y respetuoso con el tiempo y la privacidad de los usuarios.

El artículo 53.d. de la Ley 39/2015 reconoce el derecho de los ciudadanos a no presentar datos o documentos que ya se encuentren en poder de la Administración o hayan sido elaborados por esta, siempre que no sean exigidos por la normativa del procedimiento correspondiente. Esta disposición se desarrolla en mayor profundidad en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 28 de la misma ley.

Este derecho no es reciente, ya que tuvo un precedente en el artículo 35.f) de la derogada Ley 30/1992 y fue especialmente relevante en la también derogada Ley 11/2007, en su artículo 6.2.b) como parte fundamental del modelo de administración electrónica. El objetivo era evitar que los ciudadanos tuvieran que aportar documentos que las propias AAPP ya poseen, favoreciendo de esta manera un modelo más ágil y automatizado.

Sin embargo, este ideal aún no se ha materializado plenamente. La propia Ley 39/2015 permite, en su artículo 28.3, que de forma excepcional se requiera al ciudadano aportar documentación si no se ha podido obtener por parte de otras administraciones. El RD 203/2021 introdujo algunos avances permitiendo incluso que estos requerimientos se efectúen por vías no electrónicas.

No obstante, esta situación ha generado dudas prácticas. El ya derogado RD 1671/2009 establecía que, en caso de imposibilidad de obtener los datos, se debía informar al interesado, advirtiendo que, si no los aportaba, podría verse afectado por la interrupción de plazos. Esta solución no garantizaba plenamente la protección del ciudadano frente a cargas indebidas y fue derogado por la disposición derogatoria única del RD 203/2021 ya que contradecía a lo que establecía este último.

La jurisprudencia reciente ha reforzado la protección de este derecho. En su Sentencia 27/2023, de 12 de enero, el Tribunal Supremo dictaminó que es contrario a derecho exigir al ciudadano la presentación de documentos que la Administración está obligada a obtener por interconexión telemática. Además, considera ilegal declararlo desistido del procedimiento por no presentarlos. En consecuencia, las Administraciones deben agotar todas las vías posibles para

obtener esa información, promoviendo un sistema basado en la interoperabilidad y el archivo único.<sup>25</sup>

## 6.2 PRIVACIDAD

En este contexto, el derecho a la privacidad adquiere un esencial como garantía de que la transformación digital se lleve a cabo con pleno respeto a las libertades individuales y a los derechos fundamentales de los ciudadanos. La privacidad impone a las AAPP el deber de proteger los datos personales de los ciudadanos, asegurar su tratamiento legítimo y proporcional, y garantizar medidas técnicas y organizativas que prevengan accesos no autorizados o usos indebidos. Así, la privacidad no solo constituye un límite a la actuación administrativa, sino también un principio estructural de la administración digital moderna.

La gestión y entrega de servicios públicos conlleva inevitablemente el uso de datos, muchos de los cuales son de carácter personal. La digitalización de las administraciones públicas ha intensificado el uso automatizado de esta información. Un ejemplo claro es la personalización de servicios “360 grados”, que implica la elaboración de perfiles y valoraciones para optimizar la calidad del servicio ofrecido.

Aunque esta tendencia tiene aspectos positivos por su eficacia y eficiencia, debe estar sujeta a límites legales. Actualmente, existe una normativa sólida en materia de protección de datos que se aplica a todo el ámbito público. Sin embargo, es fundamental asegurar su cumplimiento. Contar con un delegado de protección de datos en cada entidad ayuda significativamente, pero aún existen obstáculos importantes para aplicar estas normas de forma efectiva, tanto por su complejidad como por su coste.

Por otro lado, es sorprendente pero necesario reconocer que se precisa más legislación específica y de calidad. El Tribunal Constitucional español, por ejemplo, ha subrayado en la sentencia 76/2019 del 22 de mayo, la obligación de contar con leyes claras y bien elaboradas, especialmente en temas relacionados con la protección de datos. Esta exigencia también se refleja en otros tribunales constitucionales europeos, como los de Francia o Alemania.

Por último, este derecho se incluye dentro de la agrupación de derechos fundamentales recogidos en la CE. Al ser un derecho fundamental es aplicable a todas las personas por lo que se sustenta su aplicación en la ética de los principios, en la deontología. La deontología supone el actuar bajo las normas y deberes morales ya que en esta sociedad se requiere sacrificar un beneficio individual para conseguir uno colectivo, es decir, conocer cuando el derecho a la intimidad o privacidad es más importante que el derecho colectivo.<sup>26</sup>

Se hace especialmente urgente contar con una normativa más clara sobre el uso de inteligencia artificial y procesos automatizados dentro del sector público, sobre todo cuando se trata de grandes volúmenes de datos. Esto cobra aún más relevancia cuando estas tecnologías se utilizan para detectar irregularidades o evitar fraudes en instituciones como la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo o la Agencia Tributaria. Igualmente, es necesario regular de forma más estricta el tratamiento de datos en áreas sensibles como la seguridad pública, donde se utilizan sistemas biométricos o de reconocimiento facial.

---

25 Fuente: STS 27/2023, 12 de Enero de 2023 (<https://vlex.es/vid/921100924>)

26 Fuente: Cuestiones éticas sobre la implantación de la inteligencia artificial en la administración pública (<https://revistacanarias.tirant.com/index.php/revista-canaria/article/view/8/8>)

En el ámbito de la vigilancia administrativa, autores como Martínez Otero ya señalaban en que estas herramientas pueden ser beneficiosas si se aplican correctamente. Los avances tecnológicos permiten que el control humano sea sustituido por sistemas automatizados, lo cual puede reducir costes y aumentar la eficacia. Sin embargo, su mal uso implica riesgos significativos, no solo para la privacidad y los datos personales, sino también por la posibilidad de discriminación hacia ciertos colectivos. Por eso, es vital encontrar un equilibrio entre los beneficios y los peligros que estos sistemas conllevan.

Las administraciones están cada vez más inclinadas a usar la automatización y el análisis de datos en distintas funciones: desde tareas preventivas hasta intervenciones sancionadoras o reparadoras. Esta tendencia se explica por motivos como la eficiencia económica, la necesidad de controles posteriores y la percepción de mayor objetividad. No obstante, también plantea desafíos a derechos fundamentales como la privacidad, la igualdad y la libertad, y puede afectar negativamente a la transparencia y legitimidad del poder público.

En definitiva, aunque desde el punto de vista tecnológico el avance es imparable, desde una perspectiva legal y ética es imprescindible actuar con responsabilidad. El Derecho debe evaluar y limitar el uso de estas tecnologías teniendo en cuenta sus impactos, asegurando su necesidad y proporcionalidad, y regulándolas de forma clara tras un debate democrático.

### 6.3 DERECHO A LA ACCESIBILIDAD Y A UNA ADMINISTRACIÓN INCLUSIVA

En el proceso de digitalización de las administraciones públicas, el derecho a la accesibilidad emerge como un principio fundamental para garantizar la igualdad efectiva en el acceso a los servicios públicos. Este derecho implica que todas las personas independientemente de sus capacidades físicas, cognitivas, tecnológicas o sociales puedan utilizar de forma autónoma y eficaz las plataformas electrónicas puestas a disposición por las Administraciones Públicas.

El artículo (El reto de la accesibilidad universal en la Administración electrónica) se remonta a la Agenda Digital para España la cual fue aprobada por el Consejo de Ministros en línea con la Agenda Digital Europea y los objetivos principales que se encuentran en el cómo son mejorar la accesibilidad a los servicios públicos digitales, extender esos servicios a toda la población incluyendo personas mayores e incrementar el uso de internet entre colectivos con menor acceso. En este mismo artículo se menciona también el Plan Estratégico para la Accesibilidad en Internet en que vamos a centrarnos. Este plan está enmarcado en la Agenda Digital para España y constituye una herramienta esencial para llevar a cabo la digitalización de los servicios públicos de manera inclusiva, equitativa y accesible para todos. Como objetivos tiene, el garantizar la accesibilidad de los servicios públicos digitales, priorizar la accesibilidad en el ámbito educativo asegurando que los espacios virtuales de aprendizaje sean accesibles, integrar la accesibilidad en la formación profesional y universitaria impulsando la inclusión de contenidos sobre la accesibilidad digital en los currículos universitarios, fomentar la investigación en soluciones tecnológicas inclusivas (I+D+i) y promover normas y certificaciones en accesibilidad TIC.

Pretende alcanzar la mejora de la experiencia digital y beneficiar al conjunto de la ciudadanía, especialmente a personas mayores, personas con pocos recursos educativos o en contextos de acceso limitado contribuyendo de tal manera al cumplimiento de los ODS sobre todo del 10 y el 16.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Fuente: El reto de la accesibilidad universal en la Administración electrónica (<https://revistas.cef.udima.es/index.php/ceflegal/article/view/10213/9937>)

## 6.4 DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL

La desconexión digital se configura como un derecho emergente y necesario para poder proteger la salud, el bienestar y los derechos laborales de los empleados públicos. Al poder estar en constante disponibilidad del ejercicio laboral a través de los sistemas digitales, a pesar de los avances, esto ha hecho que se hayan difuminado los límites entre la vida laboral y la personal.

Este derecho implica garantizar que los trabajadores de las administraciones públicas no tengan la obligación de utilizar las herramientas digitales fuera de su horario laboral sin que puedan sufrir represalias. Para que este derecho se pueda llevar a cabo no solo se necesitan cambios normativos, sino que también se necesitan cambios en las culturas de las administraciones que promuevan un uso responsable de la tecnología y que además fomenten la conciliación.<sup>28</sup>

En el artículo 88 de la LOPDGDD se regula este derecho, en él se busca favorecer a la conciliación y además de ello se establece la posibilidad de regular la desconexión por parte de la negociación colectiva, o en su defecto por acuerdos con los representantes legales de los trabajadores. Aparte, obliga a la empresa, tras consultar los representantes de los trabajadores, a elaborar una política interna que incluya acciones de formación y sensibilización sobre un uso adecuado y saludable de las tecnologías.

El abordar este derecho supone una reorganización de los modelos organizativos apostando por políticas públicas en las que se integra la salud digital como parte de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Hoy en día aun no existen medidas para proteger la salud mental de los trabajadores. En 2022 el pleno europeo propuso medidas para prevenir el estrés que deriva del uso de las tecnologías y combatir contra los problemas mentales que pueden producir esta sobreexposición, pero solo se quedó en una propuesta. UGT este 2025 ha estado solicitando que se comenzaen a tomar medidas ya que es una situación preocupante ante los resultados de diferentes estudios.

Si nos fijamos en el Informe Salud Mental y Trabajo podemos observar un aumento de la cantidad de bajas por trastornos mentales a raíz de pandemia, por lo que podemos asociar el teletrabajo como factor a estos resultados.



Ilustración 2 Datos del Ministerio e Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Fuente: El derecho a la desconexión digital de los empleados públicos: alcance y significado de un derecho emergente en el contexto de la crisis sanitaria

(<https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdn.i0.2020.3505/especialCOVID-garcia-es.pdf>)

<sup>29</sup> Fuente: Informe Salud Mental y Trabajo

([https://www.ugt.es/sites/default/files/informes/2024\\_Informe\\_Salud\\_Mental\\_Trabajo.pdf](https://www.ugt.es/sites/default/files/informes/2024_Informe_Salud_Mental_Trabajo.pdf))

Aunque haya flexibilidad para poder adaptar el derecho a cada sector, el que no existan normas supletorias puede hacer que se quede sin aplicación efectiva. Por este motivo y por todos los mencionados en este apartado se reclama una intervención mínima del legislador y una negociación colectiva para que se establezcan con claridad los detalles del funcionamiento del teletrabajo para que se alcance una desconexión digital real.

## 7. RESULTADOS DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

En el marco del proceso de modernización de las Administraciones Públicas, la digitalización de los servicios de atención al ciudadano se ha consolidado como uno de los pilares fundamentales para avanzar hacia una gestión más eficiente, accesible e inclusiva. Desde que en 2021 se elaborará el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas, se ha producido un gran avance en el sentido de modernización y de inclusión.

Uno de los objetivos de este plan era mejorar la experiencia de los ciudadanos al relacionarse con las administraciones. Una de las herramientas para lograr este aumento de satisfacción en los ciudadanos ha sido Mi Carpeta Ciudadana. Este servicio permite a los usuarios acceder de una forma fácil y segura a su información personal y a sus trámites con las AAPP. Con esta aplicación se ha conseguido aumentar la digitalización de los servicios ya que más de dos millones de usuarios accedieron a través de ella a sus citas con las administraciones, revisaron sus notificaciones electrónicas, consultaron su vida laboral, etc.<sup>30</sup>

Aunque se ha intentado superar el problema de los ciberataques, no ha surtido efecto. Las ciberamenazas están cada vez más en aumento ya que cada vez son más los ciudadanos que confían en llevar a cabo su interacción con los organismos públicos a través de los sistemas digitales. En 2022 estos ataques digitales aumentaron un 455%. Para intentar evitar estos ataques se introdujo la medida 9 en el Plan de Digitalización de la Administración Pública 2021-2025. En esta medida se creó el COCS, un servicio el cual está destinado a aumentar la vigilancia y la detección de las posibles amenazas que pueden surgir en los sistemas de información y de comunicación. Aparte, las administraciones están estableciendo sistemas de seguridad integrales para poder dificultar que aquellos con malas intenciones puedan acceder a los sistemas y datos de los usuarios.<sup>31</sup>

### 7.1 la identificación digital

La digitalización de la Administración pública ha tenido una gran acogida por parte, especialmente, de los jóvenes de entre 25 y 34 años los cuales aprovechan su experiencia tecnológica. Sin embargo, la aceptación de la utilidad de estos servicios digitales depende en gran medida de su capacidad para simplificar los trámites: si dificultan la atención personalizada, su aceptación disminuye.

Uno de los elementos clave de esta transformación es el uso de sistemas de identificación digital, ampliamente extendidos, pero con una notable brecha generacional ya que mientras el 87% de los jóvenes de 24 a 35 años los utiliza, solo el 60% de los mayores de 64 años lo hace. Estos sistemas, como Cl@ve Digital, el certificado digital o el DNI electrónico, reciben valoraciones positivas, sobre todo entre quienes ya los han probado, al ser percibidos como herramientas útiles para acceder a servicios públicos en línea.

---

<sup>30</sup> Fuente: Informe de balance del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 ([https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2023/Informe\\_digitalizaci%C3%B3n\\_administraci%C3%B3n\\_p%C3%A1blica.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2023/Informe_digitalizaci%C3%B3n_administraci%C3%B3n_p%C3%A1blica.pdf))

<sup>31</sup> Fuente: La ciberseguridad en la Administración Pública, a revisión (<https://bytic.es/tema-de-portada/ciberseguridad-en-administracion-publica/>)

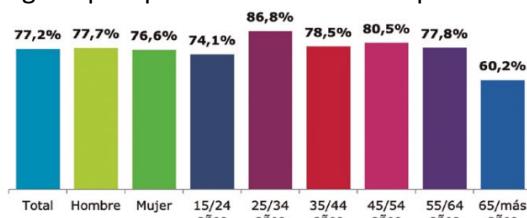


*Gráfica 2 Estudio sobre*

La confianza en la identificación digital es un factor determinante en su uso. Un 66% de los internautas confía en estos sistemas, y los grupos que más los emplean son también los que expresan mayor confianza. En cambio, quienes nunca los han utilizado tienden a desconfiar, lo que supone una barrera para su adopción. Actualmente, el 77% de los usuarios ha utilizado alguna opción de identificación digital, y dos de cada tres han realizado trámites o gestiones administrativas a través de medios telemáticos.

Sin embargo, el uso de canales digitales de atención sigue siendo limitado. Solo el 38% de los jóvenes entre 25 y 34 años los utilizan, y su valoración es baja, apenas superando el 5 sobre 10, incluso entre quienes los han probado. En cambio, el buzón único de comunicaciones obtiene una mejor acogida, con un 58% de aprobación, especialmente entre los jóvenes, que también muestran un mayor interés por el desarrollo de soluciones de inteligencia artificial aplicadas a estos servicios.

Por su parte, la digitalización de los trámites administrativos tiene una adopción más generalizada: el 68% de la población ha realizado gestiones online, y el 64% valora positivamente estos servicios. La satisfacción es mayor entre quienes ya los han utilizado, con una puntuación media de 8, frente al 6 otorgado por quienes aún no los han probado.<sup>32</sup>



*Gráfica 3 Estudio sobre*

La digitalización lo que busca es mejorar la atención hacia los ciudadanos mediante canales digitales como son los asistentes virtuales. Sin embargo, su uso aun es limitado, pese a su potencial su aceptación es moderada. Solo el 42% de los encuestados se muestra de acuerdo con el uso de estos medios, mientras que un 24 % se declara crítico.



*Gráfica 4 Satisfacción de los usuarios*

<sup>32</sup> Fuente: Estudio sobre digitalización de la Administración ([https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2022-02/informedigitalizacionAAPPdic21.pdf?utm\\_source](https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2022-02/informedigitalizacionAAPPdic21.pdf?utm_source))

## CONCLUSIONES

La transformación digital de las Administraciones Públicas ha supuesto en todo el mundo una reorganización de sus estructuras, de sus procedimientos y de sus recursos humanos. Para poder alcanzar este cambio ha sido necesario la implantación de las TICs, creando una nueva forma de relacionarse con la ciudadanía, esta forma de comunicación es orientada hacia la eficiencia, la accesibilidad y la sostenibilidad de las relaciones.

Uno de los objetivos de este trabajo ha sido reflejar que, aunque España ocupe una de las posiciones más altas en los rankings sobre digitalización de los servicios públicos, todavía surgen importantes retos tanto en forma, estructural, como normativa y social, que hacen que se dificulte el alcanzar la digitalización de manera equitativa. Entre estos obstáculos destacan la brecha digital y el cambio constante al que se tienen que adaptar los marcos normativos.

Analizando le marco legal, en especial la Ley 39/2015, podemos observar que, aunque se han establecido unas bases sólidas para alcanzar esta transformación, aun es necesario actualizar la normativa y mejorar la coordinación entre las diferentes administraciones. Las herramientas como el Sistema RED o el Sistema Cl@ve favorecen la gestión digital de los recursos humanos, pero no serán eficaces del todo hasta que los ciudadanos no puedan usarlos en igualdad de condiciones.

Si hablamos de condiciones laborales, el teletrabajo emerge como uno de los cambios más significativos fomentados por la transformación digital. Sin embargo, el uso de esta modalidad ha revelado la existencia de importantes carencias normativas y organizativas. Además, hay algunos de los derechos fundamentales que no se respetan como son la desconexión digital, la privacidad y la igualdad, por lo que es necesario garantizar estos derechos generando un nuevo marco normativo con este fin.

En relación con los recursos humanos, aparte de la modalidad del teletrabajo, hay que tener en cuenta que la digitalización ha creado la necesidad de transformar las competencias exigidas al personal público. La falta de habilidades digitales entre los empleados públicos es uno de los obstáculos para alcanzar la transformación total. Por ello, es imprescindible el invertir en una formación continuada y en la adaptación de los perfiles profesionales.

Como herramienta clave para adaptar los procesos de digitalización a las necesidades de cada administración se usa la NC, especialmente en lo que se refiere a la protección de los derechos laborales frente a los riesgos que supone el uso continuo de las TICs.

Otro de los grandes desafíos identificados en el estudio es la ciberseguridad. A medida que se incrementan la cantidad de datos personales que son gestionados por medios digitales, crecen los riesgos por posibles ciberataques. Por tanto, esta transformación debe de ir acompañada de medidas que tengan como objetivo la protección de los datos personales de los usuarios además de garantizar la seguridad de los sistemas. Las herramientas como el ENS o el COCS avanzan el cambio hacia una dirección correcta, pero han de completarse con una cultura de prevención y mejora constante.

Este trabajo ha revelado que la digitalización de la Administración Pública es un proceso necesario y el cual no tiene vuelta atrás, aunque está lleno de dificultades. Para lograr la transformación ha de juntar tecnología, legislación, participación y orientación. Solo así se podrá construir una AP más moderna, justa, eficiente y más cercana a la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- SORIANO BAUTISTA, Patricia, El tránsito desde la administración papel hacia la administración electrónica: antecedentes, regulación actual, organización e implantación de procedimientos.
- Plan de la Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 ([https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/Plan\\_Digitalizacion\\_AAP\\_P.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Plan_Digitalizacion_AAP_P.html))
- Regional E-Government Development and the Performance of Country Groupings (<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-10/Chapter%203%20E-Government%20Survey%202024.pdf>)
- DESI 2022 ([https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022?utm\\_source](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022?utm_source))
- Portal de la seguridad social (<https://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/5300/1889/7019/39263/7843>)
- CABALLERO-GIL, PINO, Criptografía en la administración pública: una perspectiva integra, (<https://revistacanarias.tirant.com/index.php/revista-canaria/article/view/17/23>)
- CADARSO CASADO, JAVIER, Impacto de las leyes 39 y 40/2015 en la administración electrónica (<https://zaguan.unizar.es/record/58802/files/TAZ-TFG-2016-4985.pdf>)
- ROCA HERNÁNDEZ DE ARMIJO, CRISTINA, La Administración digital y el servicio al ciudadano y a las empresas (<https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7893/7991>)
- ALMONACID, VICTOR, 10 riesgos de la implantación de IA en la Administración y cómo gestionarlo (<https://nosoloaytos.wordpress.com/2025/02/01/10-riesgos-de-la-implantacion-de-ia-en-la-administracion-y-como-gestionarlos>)
- Reglamento (UE) 2024/1689 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81079>)
- LLÁDOS, JOSEP, Retos y oportunidades del uso de la inteligencia artificial en las administraciones públicas, Revista OIKONOMICS (<https://oikonomics.uoc.edu/divulgacio/oikonomics/es/numero12/dossier/acerrillo.html>)
- GOBIERNO DE ESPAÑA, Competencias Digitales de las Empleadas y los Empleados Públcos ([https://www.inap.es/documents/10136/1976576/Marco\\_competencias+digitales\\_EEPP.pdf/a049ece6-999e-17f1-d819-b4d7f58fe515](https://www.inap.es/documents/10136/1976576/Marco_competencias+digitales_EEPP.pdf/a049ece6-999e-17f1-d819-b4d7f58fe515))
- BESAP, Digitalización en la Administración Pública: Retos y Oportunidades (<https://www.besap.es/post/digitalizacion-en-la-administracion-publica-retos-y-oportunidades#h2>)
- ENS (<https://ens.ccn.cni.es/es/que-es-el-ens>)
- Orden HAP/320/2021 (<https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1158951845151&type=pdf>)
- JÍMENEZ ASENSIO, RAFAEL, La nueva regulación sobre el teletrabajo: análisis del marco normativo. protección de los derechos digitales de los empleados públicos y de los ciudadanos

en el sistema del trabajo a distancia (<https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2020/10/fmc-ponencia-teletrabajo.pdf>)

- MONTAÑEZ JUAN, MARÍA ISABEL, Work design and digitalization of the Spanish Public Administration towards a smart work design (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8716559>)
- VICENTE VICENTE, MARÍA JOSE, El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Apuntes de futuro en España y Francia (<https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/83653/4564456562517>)
- FERNANDEZ RAMÍREZ, MARINA, La negociación colectiva ante la digitalización de las condiciones de trabajo (<https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/929/1128>)
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>)
- STS 27/2023, 12 de Enero de 2023 (<https://vlex.es/vid/921100924>)
- BAQUERO PÉREZ, PEDRO JUAN, Cuestiones éticas sobre la implantación de la inteligencia artificial en la administración pública (<https://revistacanarias.tirant.com/index.php/revista-canaria/article/view/8/8>)
- DIAZ CARNERO, ELENA, El reto de la accesibilidad universal en la Administración electrónica (<https://revistas.cef.udima.es/index.php/ceflegal/article/view/10213/9937>)
- GARCÍA GONZÁLEZ, GUILLERMO, El derecho a la desconexión digital de los empleados públicos: alcance y significado de un derecho emergente en el contexto de la crisis sanitaria (<https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdn.i0.2020.3505/especialCOVID-garcia-es.pdf>)
- UGT, Informe Salud Mental y Trabajo ([https://www.ugt.es/sites/default/files/informes/2024\\_Informe\\_Salud\\_Mental\\_Trabajo.pdf](https://www.ugt.es/sites/default/files/informes/2024_Informe_Salud_Mental_Trabajo.pdf))
- Informe de balance del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 ([https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2023/Informe\\_digitalizaci%C3%B3n\\_administraci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2023/Informe_digitalizaci%C3%B3n_administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica.pdf))
- HERRANZ, ARANXTA, La ciberseguridad en la Administración Pública, a revisión (<https://bytic.es/tema-de-portada/ciberseguridad-en-administracion-publica/>)
- SECRETARÍA DE ESTADO DE DIGITALIZACIÓN E INTELIGENCIA ARTIFICIAL, Estudio sobre digitalización de la Administración ([https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2022-02/informedigitalizacionAAPPdic21.pdf?utm\\_source](https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2022-02/informedigitalizacionAAPPdic21.pdf?utm_source))
- FUENTES I GASÓ, JOSEP RAMON y BOLTAINA I BOSCHEL, XAVIER, teletrabajo en la Administración pública: un modelo para el sector público y la comparativa con la regulación del sector privado ([https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL60/QDL60\\_09\\_Fuentes\\_Boltaina.pdf](https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL60/QDL60_09_Fuentes_Boltaina.pdf))