

UNA ADMINISTRACIÓN PARA EL 99 %. REFORMA ADMINISTRATIVA PARA LA IGUALDAD REAL

Alba Nogueira López*

Resumen

Este artículo aborda los problemas que aquejan a las administraciones en su atención a la ciudadanía, singularmente a la más vulnerable. Para ello, se realiza un diagnóstico de los elementos que dificultan que la ciudadanía, con independencia de su cualificación, contactos o nivel de competencia digital, acceda de forma igualitaria a los recursos, servicios y procedimientos administrativos. También se analizan críticamente los distintos enfoques doctrinales sobre los que se ha querido incidir en una mejor atención administrativa y que permiten analizar si es un problema estructural o puntual y si es posible que una Administración lenta, cerrada o poco eficiente garantice el principio de igualdad. Finalmente se realizan una serie de propuestas regulatorias, organizativas y procedimentales para una reforma administrativa que garantice los derechos del 99%.


Palabras clave: acceso a la Administración; igualdad real; reforma estructural; intereses generales; digitalización; burocracia neoliberal; vulnerabilidad; reforma administrativa.

AN ADMINISTRATION FOR THE 99%. ADMINISTRATIVE REFORM FOR TRUE EQUALITY

Abstract

This article tackles the problems faced by the administrations on dealing with citizens, in particular the most vulnerable. A diagnosis is performed of the features that make it difficult for citizens –regardless of their qualifications, contacts or level of digital competence– to access administrative resources, services and procedures on an equal basis. It also provides a critical analysis of the different doctrinal approaches aimed at achieving a better administrative service and which allow us to analyse whether it is a structural or temporary problem and whether it is possible for a slow, closed or inefficient administration to guarantee the principle of equality. Finally, we make a series of regulatory, organisational and procedural proposals for an administrative reform which guarantees the rights of the 99%.

Keywords: access to the administration; true equality; structural reform; general interests; digitisation; neoliberal bureaucracy; vulnerability; administrative reform.

* Alba Nogueira López, catedrática de Derecho Administrativo, Universidade de Santiago de Compostela. [@albadetoba](mailto:alba.nogueira@usc.gal).  0000-0001-8652-5614.

Recepción del artículo: 10.10.2023. Evaluaciones ciegas: 25.10.2023 y 28.10.2023. Aceptación de la versión final: 31.10.2023.

Citación recomendada: Nogueira López, Alba. (2023). Una Administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 18-35. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4131>

Sumario

1 Introducción

2 El diagnóstico de los males de la *mala Administración*

2.1 Un cuadro de personal menguante y una cultura administrativa rígidamente formalista

2.2 Barreras procedimentales, informativas y digitales

3 ¿Estructural o coyuntural? ¿Sectorial o general? Los fundamentos doctrinales de la reforma para el 99 %

4 Propuestas de reforma para la Administración del 99 %

4.1 Mejora regulatoria para todos y todas

4.2 Derechos fundamentales y vulnerabilidad

4.3 Organización administrativa para el apoyo a la ciudadanía y la selección de personal cualificado para una nueva Administración

4.4 E-Administración para el 99 %

4.5 Simplificación procedimental también para la gente corriente

5 Conclusiones

Referencias

1 Introducción¹

Es difícil que pase una semana sin que los medios nos hablen de oficinas públicas con las puertas cerradas a la ciudadanía, demoras interminables para ejercer derechos o de distribución de recursos escasos (subvenciones, viviendas sociales, escuelas infantiles) inaccesibles para los más necesitados por las condiciones y procedimientos mediante los que se articulan. Lo que hemos denominado *vulnerabilidad administrativa* (Nogueira López, 2020) es un problema que afecta a muchas más personas que las que podríamos encuadrar en los colectivos con riesgo de exclusión por renta, estudios o condiciones sociales (migrantes, ancianos, familias monoparentales, personas sin trabajo). Se suceden los estudios, estadísticas y textos (Mesa, 2019) que indican las dificultades generalizadas para hacer trámites básicos por un mal diseño procedimental y por barreras digitales; que señalan, también, cómo ciertos requisitos de renta, edad, empadronamiento o necesidad de adelantar documentos o dinero excluyen a los que más lo necesitan; o cómo la proverbial lentitud administrativa o excesivo rigorismo formal frustra anticipadamente que medidas positivas cumplan sus fines.²

Las trabas o, directamente, la imposibilidad de relacionarse con la Administración para hacer gestiones ordinarias y, sobre todo, para acceder a los beneficios que proporciona nuestra red de bienestar, que son la garantía real de los derechos sociales y del principio de igualdad, es un problema de primera magnitud. Debería ser *el problema* en términos de reforma administrativa si las lentes de la igualdad enfocaran las propuestas de reforma y si la reforma administrativa fuera una prioridad política. Y es un problema, como decíamos, del conjunto de la sociedad. Es un problema de igualdad y no únicamente de atención a la vulnerabilidad. Una cuestión ligada a la vertiente procedimental y organizativa de los derechos cívicos y sociales para la igualdad real. Es el problema del 99 % –usando el eslogan popularizado en los movimientos de contestación de la última década a partir del artículo de Stiglitz (2011), en el que criticaba la creciente desigualdad social.

Este artículo presenta, en primer lugar y de forma breve, el panorama sobre los principales problemas que aquejan a las Administraciones en su atención a la ciudadanía. En segundo lugar, analiza críticamente los distintos enfoques doctrinales sobre los que se ha querido construir una mejor atención administrativa y los conecta con los debates sobre la garantía de los derechos, principalmente sociales, en el plano internacional e interno. Asimismo, estudia en qué medida estamos ante un problema estructural o puntual y si es posible que una Administración lenta, cerrada o poco eficiente garantice el principio de igualdad. Finalmente, realiza una serie de propuestas organizativas, procedimentales y regulatorias para una reforma administrativa que garantice los derechos del 99 %.

2 El diagnóstico de los males de la *mala Administración*

Algunos datos y referencias permiten encuadrar mejor los puntos débiles de la atención administrativa y la eficacia de las políticas públicas de igualdad. Los medios materiales y jurídicos de los que dispone la Administración –personal, aplicaciones, procedimientos– y las aptitudes y condiciones de la ciudadanía (nivel educativo o de alfabetización digital, tiempo, recursos económicos) determinan que la acción administrativa despliegue todos sus efectos con eficacia o que se convierta en un calvario tortuoso. De los problemas que aquejan a la Administración y que dificultan esa relación con la ciudadanía, hay algunos que tienen una raíz histórica o que obedecen a derivas arrastradas, pero otros son de nuevo cuño, como podría ser la implantación y permanencia de la cita previa obligatoria una vez finalizada la pandemia.

Existen problemas de tipo organizativo que apuntan a cómo se definen los servicios y la atención al público, a la cantidad de personal y la cualificación existente para realizar las funciones administrativas y a lo que podríamos denominar la *propia cultura administrativa* en torno a cómo debe ser la atención a la ciudadanía. Nos encontramos otro orden de problemas que se refieren a diseños procedimentales poco amables en cuanto a

¹ Este trabajo se realiza dentro de la línea de investigación del proyecto PID2020-115760RB-I00, Vulnerabilidad, derechos sociales y buena e-administración de la Agencia Estatal de Investigación.

² La reciente implantación del ingreso mínimo vital sería un ejemplo de las dificultades que puede encontrar una prestación social para alcanzar sus objetivos. Según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2022), muestra claras insuficiencias en su alcance por motivos diversos (falta de medios para su tramitación, incompatibilidades con otras ayudas autonómicas, tramitación electrónica y requisitos, entre otros). El Ingreso Mínimo Vital (IMV) ha llegado a 284.000 hogares, el 40% de sus beneficiarios potenciales (700.000) y cubre el 22% de los hogares en riesgo de pobreza (1,3 millones).

los tiempos y trámites a realizar. Hay también requisitos económicos, de edad o de residencia que restringen el acceso, sobre todo a prestaciones sociales, que deberían repensarse. Finalmente, merecen un tratamiento específico las barreras digitales y de acceso a la información.

2.1 Un cuadro de personal menguante y una cultura administrativa rígidamente formalista

Para enfocar adecuadamente una reforma administrativa que garantice un acceso en igualdad a todos los servicios y recursos públicos, debemos tener en cuenta que años de recortes e imposición de una tasa de reposición de efectivos draconiana unidos a un ciclo en ascenso de jubilaciones que se prevé que alcance a entre el 30% y el 50% del personal (Jiménez Asensio, 2020, p. 88) han tensionado al máximo las plantillas. Las fuertes restricciones de efectivos³ son una, no la única, de las causas de las dificultades del despegue, por ejemplo, del nuevo Ingreso Mínimo Vital y de que las oficinas de la Seguridad Social encargadas de viabilizar múltiples gestiones centrales para nuestro Estado de bienestar se hayan convertido en un muro infranqueable.⁴ Es preciso, por tanto, hacer una radiografía realista y actualizada de la Administración con la que contamos, para diseñar la forma de atención a la ciudadanía y los procedimientos administrativos que canalizan jurídicamente la acción administrativa. Los parches provisionales que se ensayan recurrentemente, como puede ser la encomienda de gestión de actividades estructurales –subvenciones, diseño de políticas públicas– a medios propios externos,⁵ son una muestra de las carencias de personal, pero también impiden realizar una reforma con vocación de estabilidad y continuidad debido a su inevitable contingencia. Por otra parte, la selección del nuevo personal en las Administraciones no va encaminada a corregir esas disfunciones ya que presta poca importancia a las aptitudes y actitudes de los seleccionados, fundamentalmente porque exigiría otro tipo de pruebas selectivas (Ramió y Salvador, 2018, p. 167). Además, no se ha adaptado el reclutamiento a la Administración que viene –más digitalizada y en una sociedad más compleja que exige perfiles especializados para aportar conocimiento a la Administración en sus decisiones–, sino que sigue siendo el de la Administración que ya no es –la del personal administrativo que pasaba a máquina expedientes o movía físicamente papeles.

Un segundo problema de orden organizativo está en la propia cultura burocrática. Nuestras Administraciones parten de una tradición de secreto en el manejo de la documentación administrativa y de una gestión muy formalista de los procedimientos centrada en identificar fallos más que en solucionar problemas de forma eficaz. El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Galicia ha marcado una línea jurisprudencial, en los últimos tiempos, que señala ese “excesivo rigorismo procedimental” por una interpretación inflexible de los plazos, trámites y documentos exigidos a la ciudadanía (p. ej., exigencia de documentos en poder de la Administración, inadmisión de recursos el propio día de comunicación de la resolución, desatención de subsanación de documentos en procesos de revisión de subvenciones).⁶ Además, el hecho de que nuestro ordenamiento

3 La [contratación](#) de 1615 funcionarios interinos para desatascar los servicios de la Seguridad Social evidencia la magnitud del problema.

4 El experimento con un robot telefónico realizado por [Civio](#) en 2023 necesitó 150 llamadas y 18 días para conseguir una atención telefónica humana para recibir información sobre el ingreso mínimo vital.

5 Ver los [Encargos a origen- Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia \(PRTR\)](#) de Tragsatec.

6 La Sentencia del TSJ de Galicia 3884/2019 - ECLI:ES:TSJGAL:2019:3884 estima el recurso interpuesto contra una resolución de la Xunta de Galicia, que revocaba la concesión de una ayuda, destinada a promover el trabajo autónomo, de 5.000 euros a una mujer desempleada porque tenía una deuda con la Administración de 5,88 euros.

La STSJ GAL 2034/2022 - ECLI:ES:TSJGAL:2022:2034 estima la demanda de una mujer a la que la Xunta no admitió como válida la sucesiva documentación con la que intentaba justificar que estaba en un proceso de separación de su pareja (convenio regulador) y, cuando finalmente presentó la sentencia que regula la custodia, el Gobierno gallego argumentó que llegaba fuera de plazo.

La STSJ GAL 762/2022 - ECLI:ES:TSJGAL:2022:2034 estima la demanda contra la denegación a una familia numerosa de una ayuda para nacimientos al haber eludido la Xunta la realización de una “sencilla comprobación”, por tanto, optando por la “salida fácil” de la denegación, cuando “no era [...] tan difícil la constatación del dato; más bien era cuestión de buena voluntad y buena Administración” realizando una suma de las declaraciones tributarias aportadas por los solicitantes.

La STSJ GAL 4835/2023 - ECLI:ES:TSJGAL:2023:4835, también en materia de política social, estima la demanda que recurría la inadmisión por extemporáneo de un recurso de alzada que no había esperado al día siguiente de su notificación, sino que se había recurrido el mismo día indicando que “No por lógica y racional esta interpretación de la Administración, pierde su carácter de exageradamente rigorista desde un aspecto formal, pues, por un lado, estaríamos otorgando el mismo trato a la persona diligente que a la negligente o descuidada y, por otro, aún en el caso de considerar la presentación del recurso administrativo el mismo día de la notificación un defecto, lo cierto es que sería subsanable”.

administrativo se haya desarrollado desde unas raíces que nacen en una dictadura y se impulsan por juristas con una fuerte impronta forense (profesores que, al mismo tiempo, son abogados) ha tenido consecuencias en dónde se pone el acento de la evolución del derecho administrativo. Como señalaba Nieto (1986, pp. 172-173), “los principios motores de la interpretación y del progreso del Derecho Administrativo van a colocarse en los Tribunales y no en la práctica administrativa. En una palabra, el Derecho Administrativo no es el Derecho de la Administración, sino contra la Administración por un entendimiento sesgado de las garantías al ciudadano”. La lucha contra la corrupción ha contribuido, también, a hipertrofiar las exigencias documentales, los informes (González García, 2021, p. 79) y controles administrativos, y han desembocado en una *burocracia defensiva* que ralentiza la toma de decisiones (Boto, 2023).

Las disposiciones organizativas para afrontar la pandemia han generalizado, por último, la exigencia de cita previa para el acceso a muchos servicios públicos, sin que el fin de la emergencia haya revertido esa situación (Gómez Fernández, 2022). La regulación del teletrabajo que emerge en paralelo, guiada por una lógica corporativista y carente de una valoración real del impacto en la atención a la ciudadanía (Jiménez Asensio, 2021, pp. 26-38) ha vaciado muchas oficinas administrativas, lo que ha provoca que la atención presencial sea residual o sometida a condiciones, llegando al extremo de introducir un mercado de reventa de citas⁷ y un auge de los servicios de gestorías privadas para cuestiones tan banales como conseguir una cita administrativa (Defensor del Pueblo, 2022, p. 86).

2.2 Barreras procedimentales, informativas y digitales

Existen barreras procedimentales y requisitos poco adaptados singularmente a las necesidades de solicitantes en situaciones de vulnerabilidad (Nogueira López, 2020; Costas et al., 2022). El despliegue de la Administración electrónica sin servicios de apoyo obligatorios especializados –los reconvertidos registros administrativos no lo son– puede constituir un obstáculo, incluso cuando tan solo implica la obligación de descargar la solicitud de forma telemática. Cotino (2017, pp. 498-499) advertía de que “hay un imparable camino hacia la imposición de las interacciones electrónicas”, y la pandemia ha generalizado esa tendencia (atención exclusivamente telemática, cita previa obligatoria, inicio del procedimiento mediante formularios *online* para sujetos no obligados a esa relación electrónica).⁸ El diseño procedimental ha experimentado meros parcheados, pero no una reconfiguración para aprovechar las potencialidades de la interconexión entre Administraciones o entre servicios de una misma Administración. También los sistemas de identificación y firma electrónica pueden suponer un factor de desigualdad en el acceso (Burgués y Molina, 2022, p. 90).

Los dilatados plazos de resolución son incompatibles con una atención a situaciones de severa pobreza, vulnerabilidad o personas de avanzada edad.⁹ También pueden ser disuasorios en términos económicos (p. ej., las ayudas al coche eléctrico tardan más de un año en resolverse, periodo en que el comprador ya ha tenido que desembolsar una fuerte suma inasumible para rentas bajas).

Es preciso revisar la imposición de requisitos discriminatorios, innecesarios o exigidos en momentos inadecuados, para el acceso a servicios o el disfrute de prestaciones públicas. Entre estos, son frecuentes requisitos muy rígidos en relación con la antigüedad en la inscripción en registros, padrón (Ponce Solé y Orio Sallent, 2022), etc.; la incompatibilidad con otras ayudas; o la imposibilidad de acceder a la solicitud para quien tenga deudas, incluso mínimas, con las arcas públicas; requisitos que pueden impedir, por ejemplo, que las personas con problemas más graves de exclusión sean beneficiarias. El Relator Especial de Naciones Unidas para la pobreza extrema advertía sobre los excesos en la solicitud de documentación innecesaria, las restricciones de edad, el empadronamiento o la incompatibilidad de ayudas con empleos precarios, porque cronifican la situación de pobreza (United Nations, 2020).

7 Ver las siguientes noticias: “[Escrivá afirma que ha abordado “con radicalidad” el problema de venta de citas de la Seguridad Social](#)” de 2 de junio 2023 en *Europa Press*; “[Detenidas 69 personas por bloquear con un ‘bot’ citas de Extranjería y revenderlas](#)” de 12 de mayo 2023 en *El Confidencial*; “[Cinco euros por una cita previa: el mercado fraudulento alrededor de la DGT en Valencia](#)” de 16 de diciembre 2022 en *El Periódico de España* (EPE).

8 En agosto de 2023, la [Xunta de Galicia](#) suprimía la atención y apoyo presencial que prestaba a los arrendatarios de viviendas sociales autonómicas en el pago de fianzas por esos arrendamientos. Cada año se depositan aproximadamente 25.000 fianzas.

9 Ver “[El 80% de los beneficiarios del bono alquiler joven en Madrid no lo han recibido tras un año: ‘Estoy esperando la ayuda de septiembre de 2022’](#)” de 20 de setiembre en *Cadena Ser*.

Existen también déficits de información y brechas digitales que deben tomarse en consideración para diseñar los medios y procedimientos con los que actúa la Administración. Sabemos que a menor nivel de renta o mayor situación de desprotección disminuye el acceso a la información administrativa, se reduce el acceso a internet o la disponibilidad de dispositivos electrónicos (Ayala Cañón et al., 2022, pp. 175 y ss.; Instituto Nacional de Estadística, 2022; Defensor del Pueblo Andaluz, 2020, p. 425). También que esas condiciones instrumentales tienen un impacto directo en el goce de las prestaciones sociales. El informe que anualmente realiza la fundación de Cáritas nos señalaba en 2022 que el riesgo de “perder oportunidades de recibir ayudas de las Administraciones públicas debido a la brecha digital, es cinco veces superior en los hogares en apagón tecnológico que entre aquellos que tienen conectividad plena. [...] quienes más necesitan este tipo de ayudas son los que más lejos han quedado de ellas, dado que seis de cada diez personas que han perdido oportunidades de recibir ayudas de la Administración se encontraban en situación de pobreza” (Ayala Cañón et al., 2022, p. 212). Por otra parte, las prestaciones públicas llegan con más dificultad a los más excluidos (así lo señalan, para la educación infantil, León y Mastriperi, 2022; y en la formación para el empleo, Ayala Cañón et al., 2022, p. 175). El informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2022) sobre el Ingreso Mínimo Vital es demoledor en cuanto al porcentaje de posibles beneficiarios, un 57 % que no lo solicitaron (*non take up*), y apunta a los déficits de información y el exceso de burocracia como posibles explicaciones. La opacidad del lenguaje administrativo también supone una barrera al acceso, ya que en muchas ocasiones los formularios y documentos administrativos no son accesibles, legibles y comprensibles (Moreu Carbonell, 2020; Prodigioso Volcán, 2021).

3 ¿Estructural o coyuntural? ¿Sectorial o general? Los fundamentos doctrinales de la reforma para el 99 %

Se han apuntado problemas de muy diversa naturaleza. Hay cuestiones de organización de los servicios, de las aptitudes y actitudes del personal, de diseño procedimental y de ajuste a las necesidades específicas de la ciudadanía. Para afrontar con ciertas perspectivas de éxito una eventual reforma, debe hacerse un diagnóstico de las causas y de su alcance, calibrando también si estamos ante problemas aislados o estructurales, que obedecen a una determinada coyuntura o que sólo exigen retoques en algún ámbito de actuación administrativa. Desde la perspectiva politológica, se podría, así, graduar el nivel de cambio institucional que es preciso (Capano y Mukherjee, 2020, pp. 204 y ss.; Fitch-Roy et al., 2020). Este podría ir desde el diseño de un paquete de medidas totalmente nuevo en sus objetivos e instrumentos (*packaging*), pasando por niveles de cambio de menor intensidad en el eje de objetivos o instrumentos: la superposición de nuevos instrumentos a políticas ya consolidadas (*layering*) o la definición de nuevos objetivos para instrumentos ya implantados (*conversion*); o limitarse a un mero parcheo o ajuste menor de medidas ante cambios de contexto (*patching*).

Aunque la pandemia haya transparentado o acentuado algunos de los problemas señalados, no parece que muchos de ellos sean coyunturales o solucionables con la simple vuelta a la normalidad. Hay, por ejemplo, un cambio de paradigma con la digitalización, donde el foco ha estado centrado, sobre todo, en los aspectos tecnológicos y de seguridad, pero mucho menos en cómo impacta en la ciudadanía y qué transformaciones deben realizarse que vayan más allá de una mera *conversión* de documentos en papel a documentos digitalizados (Valero Torrijos, 2018, pp. 231-232; Alamillo Domingo, 2017, pp. 79-80). El impulso reciente, y aún muy débil, de mecanismos de evaluación normativa y de políticas públicas podría hacer pensar que los fallos de asignación de recursos o de atascamiento de procedimientos es algo nuevo simplemente porque la Administración española no maneja indicadores, estadísticas y técnicas de evaluación, ni cuenta con las estructuras necesarias (Canals, 2016, p. 45) para conocer de forma sistemática el grado de generalización y/o de antigüedad de esos problemas. Los desajustes en el número de empleados públicos y en el tipo de competencias que se les exigen, o dónde se asignan los recursos, pueden atribuirse a causas actuales (p. ej., las jubilaciones masivas o la extensión del teletrabajo) o pueden tener raíces más profundas (un empleo público anquilosado e inadaptado a los retos actuales). La valoración que se haga de estas y otras cuestiones que limitan la capacidad de la Administración de prestar un servicio sin exclusiones a la ciudadanía condiciona, por tanto, el alcance de la reforma necesaria.

Existen análisis en la literatura académica española y extranjera que apuntan a problemas estructurales que son reflejo del modelo político y social imperante. De hecho, Alejandro Nieto señalaba, ya en 1975, con

una crítica profunda a los propios *iublicistas*, que “la ideología liberal ha encontrado en el Derecho administrativo uno de sus últimos reductos y han sido los administrativistas quienes mejor han sabido afinar las técnicas de paralización del Estado, por muy paradójico que parezca” (Nieto, 1975, p. 22). El acento en un derecho administrativo de garantías de los individuos *contra la Administración*, que ha prestado muy poca atención al estudio de la mejora organizativa, procedimental o a la elección de medios para una actuación administrativa eficaz parece claro. En la academia ha predominado el estudio de los mecanismos de lucha contra “las inmunidades del poder”, sobre las aportaciones destinadas a una mejor defensa de los intereses generales (González García, 2021; Tejedor Bielsa, 2021, p. 192).

Esas circunstancias específicas de nuestro ordenamiento interno confluyen con dos movimientos de fondo globales que tienen parecidos efectos en cómo y hasta dónde debe alcanzar la actuación administrativa y de qué se (pre)ocupa. Por un lado, el impulso desde las filas del neoliberalismo de la *better regulation* y, por otro, desde el paternalismo libertario (Thaler, Sustein) de aproximaciones conductuales (*nudges*). En el primer caso, con una lógica de que cuanto menor es la actividad administrativa, mejor; lo que lleva a rotular indistintamente como *cargas administrativas* todo tipo de trámites, medidas y controles desde la única perspectiva de que pongan trabas al mercado y las empresas (análisis coste-beneficio), pero con muy escasa atención a sus repercusiones sociales o ambientales. En el segundo, impulsando fórmulas de *soft law* –empujoncitos– para mejorar la arquitectura decisional de los individuos, lo que, en términos administrativos, abandera una Administración informativa, pero no prescriptiva. E ideológicamente, esta perspectiva no estaría muy alejada del homo economicus racional de la economía neoclásica sobre la que se sostiene el neoliberalismo (Primrose, 2017) al pretender que los empujoncitos administrativos conducirán a tomar decisiones racionales alineadas con el bien común y con un parecido entendimiento de la libertad.

Ser conscientes, por tanto, del contexto ideológico dominante en que se formulan las propuestas de reforma y las consecuencias que estos movimientos tienen en cómo se configura la actuación administrativa es importante para entender los obstáculos, resistencias y lógicas que habría que abordar. Es interesante apuntar, como en la cuna del neoliberalismo, la literatura académica progresista estadounidense ha intentado evidenciar desde diversas aproximaciones que el *Administrative State* no es neutral y que se ha forjado sobre consensos que atenazan su funcionamiento en defensa de los intereses generales y, de forma singular, de atención a las personas más vulnerables. Frente a posiciones como las sostenidas por Sunstein y Vermeulen (2015, pp. 401-402 y 464-465), que defienden esa neutralidad del derecho administrativo que no se vería alterada por ciertos rasgos libertarios que califican como no sistemáticos, otros autores (Bagley, 2019) y corrientes críticas (*Movement Law*) estudian en qué medida determinados principios, trámites e interpretaciones jurisprudenciales entorpecen la acción administrativa con perjuicio de los menos favorecidos. De forma gráfica, Bagley califica como “fetichismo” procedimental el conjunto de disposiciones y construcciones jurisprudenciales que se fundan en una lógica de desconfianza de lo público y se usan para restringir su acción e impedir que responda con rapidez a los retos y riesgos de un mundo cambiante (Bagley, 2019, pp. 360 y ss.) con una pléyade de trámites procedimentales y evaluaciones *ex ante* de costes y beneficios de matriz neoliberal (Bernick, 2023, p. 20). Ese derecho que paraliza la actuación administrativa con una exacerbación de los informes para motivar las decisiones, los trámites de evaluación con efectos suspensivos llevados a cabo por la Online Interactive Risk Assessment (OiRA) y una hipertrofia del control judicial guarda similitudes con algunos de los problemas que tiene nuestra Administración; y el estudio comparado de esas referencias críticas (aquí si oportuno, en sintonía con lo apuntado por Rodríguez de Santiago, 2021) podría contribuir a explicar la dimensión global y las connotaciones ideológicas de ciertos males comunes.

Es lo que Hibou (2020, pp. 134 y ss.) calificaba como la *burocracia neoliberal*. Mediante modelos gerenciales, como el *new public management*, alimenta un aumento del aparato de control mediante técnicas e instrumentos que se utilizan de modo puramente formal –que estén en el expediente– dirigidos a comprobar su mera existencia en los procesos decisorios (evaluaciones, indicadores, certificaciones, auditorías, comités) con efectos paralizantes sobre la actuación administrativa. Esa paradoja de que la agenda desreguladora se vehiculice a través de una hiperburocratización de la Administración también se señalaba por Van den Abeele (2014, p. 27) en relación con la estrategia REFIT europea. El sometimiento de la estrategia regulatoria a una batería de análisis y evaluaciones previas, que examinan básicamente con el prisma coste-beneficio para las empresas y con una actitud de sospecha hacia cualquier intervención pública, realizadas por expertos externos, socaba la legitimación y el propio papel decisorio de la Comisión Europea. Para ello, Van den Abeele (2019)

abogaba por un cambio de paradigma de esta estrategia con un claro giro social hacia la sostenibilidad y una reconducción de la burocratización creciente (para la supuesta desburocratización) mediante cambios metodológicos de calado.

Desde otros enfoques teóricos se han intentado sentar las bases de análisis/solución de los problemas de desigualdad en el acceso a la Administración y a sus servicios y prestaciones en el derecho a la buena Administración (destacadamente Ponce Solé (2013)) o formulaciones con connotaciones conductuales o morales como la empatía (Ranchordás, 2022). Sin embargo, estas aproximaciones dejan, respectivamente, aspectos que nos interesan sin resolver o que presentan debilidades.

Juli Ponce (2013, pp. 89 y ss.) ha elaborado una consistente línea de investigación con derivadas empíricas en torno a cómo el derecho a una buena Administración enunciado en el artículo 41 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) podría servir para exigir obligaciones positivas de protección e irreversibilidad de los derechos sociales y, según otros autores, para remover obstáculos que limitan el acceso de las personas más favorecidas a los servicios y prestaciones públicas (Costas et al., 2022; Ponce Solé y Orío Sallent, 2022). Sin embargo, la triple naturaleza que Ponce (2013, p. 45) le atribuye a la buena Administración como principio general del derecho, derecho subjetivo que, al ser reconocido en la Constitución, se convierte en derecho fundamental y valor jurídico, podría servir como fundamento teórico de algunos de los problemas que se han señalado anteriormente, pero tienen un impacto limitado en otros. En efecto, existe una mala Administración que podría ser *parcheada* con el ejercicio de los derechos procedimentales que enuncia la Carta de la UE (tramitación imparcial en plazos razonables, audiencia, acceso documental, motivación, uso de lenguas, reparación). Pero la dimensión de la reforma para el 99 % tiene un carácter estructural que exige a nuestro juicio un alcance mayor (*packaging*) porque, además de esa dimensión procedimental, también lo tiene organizativo y de elección de medios de actuación. El carácter principal y de valor jurídico de la buena Administración podría cubrir esos aspectos, aunque en términos de exigibilidad tiene un alcance más limitado. De hecho, la jurisprudencia que ha ido incorporándolo lo usa, generalmente, como apoyo, pero no como *ratio decidendi* exclusiva, de otras obligaciones jurídicas consolidadas de orden procedimental –motivación, congruencia, cumplimiento de plazos.

Ranchordás (2022, p. 1342) intenta construir entorno al concepto de empatía las herramientas para corregir los fallos de la burocracia digital. Esa respuesta empática para la humanización de entornos digitales, que la propia autora califica como parcial, tendría dos vertientes. Por un lado, inspiraría el rediseño de formularios, webs o algoritmos usados por la Administración adaptándolos a las distintas capacidades de los ciudadanos y, por otro, permitiría corregir ex post errores de personas vulnerables y permitirles una segunda oportunidad que alivie o excepcione el tratamiento procedimental que correspondería. Es dudoso que “operacionalizar el concepto de empatía administrativa” aporte un plus para explicar o solucionar los problemas apuntados. En suma, el uso de ese concepto para prescribir una Administración electrónica (Ranchordás, 2022, pp. 1380 y ss.) con *reserva de humanidad*, que evalúe si determinados servicios deben ser presenciales, con un diseño más accesible e inclusivo o una aproximación más antiformalista, que flexibilice las consecuencias jurídicas del incumplimiento por personas vulnerables, fundamentalmente, de plazos, no parece aportar jurídicamente nada nuevo. Se trata de un concepto paraguas con cierto gancho descriptivo, pero con limitaciones que Ranchordás (2022, pp. 1388-1389) implícitamente reconoce: no se trata de algo emocional, no es un fin en sí misma, no tiene prioridad sobre la eficiencia.

Diseñar una reforma para el 99 % tiene a nuestro juicio una dimensión estructural (organizativa, procedimental, de elección de medios, de evaluación de objetivos y resultados). Aunque, efectivamente, tiene aspectos conductuales tanto en la cultura organizativa que debería guiar la atención por los empleados públicos como en el conocimiento de qué condiciona la igualdad en el acceso de los ciudadanos, no es una cuestión estrictamente moral o emocional, sino política y jurídica.

En ese sentido, la igualdad es uno de los *valores superiores* de nuestro ordenamiento constitucional (art. 1 CE), y los poderes públicos tienen encomendado promover “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” [cursiva propia] (art. 9 CE). El Tribunal Constitucional (TC) desde un momento muy inicial de su jurisprudencia ha asentado una distinción entre el contenido formal y material de la igualdad, que avala un tratamiento desigual a situaciones materialmente

distintas y discriminaciones positivas que las corrijan (Carmona Cuenca, 1994). Entendemos que existen mimbres para construir una derivada instrumental de esa igualdad material que desarrolle el sistema de garantías de naturaleza organizativa y procedimental que conduzca a una Administración para todas y todos. Aunque, como recuerda Ferrajoli (2016, p. 64), el desarrollo del *Welfare State* “se ha producido en gran medida a través de la simple ampliación de espacios de discrecionalidad de los aparatos burocráticos y no por la institución de técnicas de garantía adecuadas a la naturaleza de los nuevos derechos”, existen fórmulas para poder construir las. La asimetría en el desarrollo de las garantías no obedece a una suerte de insalvable oscuridad, que impida su materialización y exigibilidad, sino a una opción deliberada muchas veces fundada en prejuicios ideológicos (Pisarello, 2007, p. 68). La dificultosa puesta en marcha de algunos programas sociales dirigidos a colectivos vulnerables (IMV, ayudas alquiler) evidencia que la vertiente material del principio de igualdad tiene un componente instrumental. No hay garantía material, incluso habiendo reconocimiento de derechos y disponibilidad presupuestaria, si los poderes públicos que tienen el mandato de promoción de la igualdad real del ejercicio de los derechos no adoptan las disposiciones organizativas (personal, cualificación, ubicación y configuración de los servicios de asistencia, lenguaje accesible) y procedimentales (plazos, documentación, requisitos...) que permitan su materialización.

Consideramos que se puede defender que el principio de igualdad tiene una vertiente formal –el reconocimiento de derechos– y una vertiente material con una doble dimensión: la existencia de los medios para su efectividad (presupuesto público, servicios o prestaciones que efectivizan el derecho) y los medios instrumentales (organizativos y procedimentales) para que la ciudadanía pueda acceder a esos servicios y prestaciones. En el plano de la digitalización Álvarez Robles (2022, p. 23) ha situado en la igualdad, sin ir más lejos, el fundamento para el reconocimiento constitucional de un derecho al acceso a internet, que liga a un “derecho a ser un ciudadano, al estatus mismo de ciudadanía, a participar de y en la sociedad en pie de igualdad”. De hecho, la doctrina de protección internacional de los derechos fundamentales de forma creciente reconduce su margen de apreciación sobre las obligaciones positivas de protección de los derechos de la ciudadanía a esa dimensión instrumental/procedimental. La deferencia hacia las autoridades nacionales ha llevado a los tribunales internacionales de derechos humanos precisamente a lo que se ha denominado un “giro procedimental” (Iglesias Vila, 2022). Esta delimitación entre el espacio de actuación nacional y el marco de control de los tribunales internacional de derechos fundamentales se reconduce a que estos últimos se centren en un *control de racionalidad procedimental*, y se actúe respetando plenamente las garantías exigibles, mostrando deferencia hacia el alcance de las decisiones internas sobre las garantías materiales para la realización de los derechos (fondos presupuestarios, programas de bienestar social...). En esa línea, la STEDH de 16.11.2023, en un asunto referente a la omisión de inscripción en el Registro Civil de menores tutelados, entiende que las autoridades tenían una obligación positiva de actuar procedimentalmente que lesiona el art. 8 del CEDH.

4 Propuestas de reforma para la Administración del 99%

Los problemas apuntados anteriormente requieren una reforma administrativa con múltiples ramificaciones. Son problemas estructurales y no puntuales porque afectan al diseño de políticas públicas, a la elección de medios para implementarlas, a los procedimientos, plazos y requisitos para viabilizarlas, a cómo se organizan los servicios y a la cualificación de los empleados públicos. En las líneas siguientes se apuntan una serie de propuestas de reforma para una Administración para el 99%. Esto es, una Administración que formule su actividad con el objetivo de no dejar a nadie atrás porque no sabe a dónde acudir, no entiende lo que debe hacer o solicitar, no puede esperar a una respuesta administrativa que se dilata en el tiempo, no dispone de medios (p. ej., telemáticos, un desembolso económico anticipado) para relacionarse o beneficiarse de la actuación administrativa. En definitiva, una Administración eficaz y proactiva para la igualdad real. Una reforma también con un papel más modesto de las garantías judiciales, a las que no todos tienen acceso por límites procesales o por razones económicas, y que ponga el foco en una actuación más eficaz en el plano administrativo que puede conducir a una defensa más robusta de los derechos sociales (Tushnet, 2008).

4.1 Mejora regulatoria para todos y todas

Los mecanismos de mejora regulatoria han sido, paradójicamente, una pieza central de la agenda desregulatoria, como señalamos *supra*, y precisamente por eso su foco se ha dirigido fundamentalmente a realizar un análisis

de costes y beneficios económico de las denominadas “cargas administrativas” para el mundo empresarial. Por ello, la dependencia funcional de los servicios de simplificación administrativa ha sido, generalmente, de los departamentos de economía,¹⁰ y los órganos de asesoramiento tienen una composición con actores ligados a esos ámbitos. Además, su lógica de actuación los ha llevado a centrarse en los procedimientos con relevancia para el mundo económico, dirigidos a mejorar la accesibilidad a la Administración por parte de las empresas. Es significativo, por ejemplo, que el Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado, del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas (2014, p. 78), cuando establece los indicadores para medir los avances en el apartado de “Población”, señala que “indica cuántas *empresas* al año se ven afectadas por la norma en cuestión” [cursiva propia]. En la infinidad de leyes y reglamentos aprobados en la última década con el objetivo de simplificación administrativa es difícil encontrar una actividad consistente y sistemática de reducción de las cargas administrativas en ámbitos de políticas sociales. De forma preferente y prácticamente exclusiva, se trata de normas ligadas al ejercicio de actividades económicas. Esa asimetría en los esfuerzos para conseguir una Administración más eficaz, menos burocratizada y más atenta a las necesidades de los usuarios debe ser trasladada a los procedimientos y servicios que vehiculizan los derechos del común de la población, singularmente los que son los pilares de los derechos ciudadanos y sociales. No parecen existir dificultades jurídicas insalvables para que las validaciones de títulos extranjeros, los procedimientos de extranjería, los reconocimientos de dependencia o de prestaciones mínimas vitales, por poner distintos ejemplos de procedimientos administrativos masivos, se tramiten con agilidad y sin sobrecargas documentales excesivas. Si las distintas Administraciones competentes no han dirigido el foco de la mejora regulatoria a estos sectores, podríamos confirmar que los intereses a los que obedecen estas estrategias no son los de mejor Administración sino de menos Administración. Por tanto, sería necesario actuar sobre la dependencia funcional de los órganos administrativos encargados de estas políticas, sobre los ámbitos materiales que constituyen sus programas de trabajo y sobre los indicadores que miden sus logros.

Entender que el reconocimiento de derechos o prestaciones tiene una dimensión organizativa que debe ser prevista es un elemento que a menudo se olvida y genera graves distorsiones (p. ej., los casos de la dependencia y del IMV son paradigmáticos). En ese sentido, Prieur y Bastin (2022) han centrado sus esfuerzos en construir indicadores para medir la efectividad jurídica de las normas. No se trataría de indicadores al uso de evaluación económica, sino propiamente jurídicos, que ayudarían a contrastar el soporte institucional (personal, presupuesto) y las medidas de aplicación concretas que permitirían hacer un seguimiento. Introducir prácticas institucionales de medición del cumplimiento (personal asignado, cumplimiento de plazos, índices de resolución, número de recursos, número de sanciones, cuantías de las sanciones, número de reintegros de subvenciones, etc.) permitiría detectar mejor las deficiencias y corregirlas.

Las dificultades que muestran algunos estudios que han intentado contrastar con datos, por ejemplo, sobre la actividad inspectora (García Ureta, 2016, pp. 8-9), el nivel de aplicación de la legislación, son elocuentes. Como recordaba este autor, nuestra legislación procedimental “no exige a estas que elaboren, obligatoriamente, ni una sola estadística sobre cuestiones centrales sobre su actividad, ya sea el número de procedimientos que quedan sin resolver anualmente, las denuncias que dan paso, en su caso, al inicio de un expediente sancionador o, en el supuesto objeto de este trabajo, las inspecciones que se llevan a cabo en los distintos sectores de la actividad de las Administraciones”.

4.2 Derechos fundamentales y vulnerabilidad

Un aspecto que debería ser objeto de una reflexión en el diseño de procedimientos administrativos de concesión de ayudas y acceso a servicios, singularmente de colectivos vulnerables, es su contraste con los derechos fundamentales. Con frecuencia se incluyen previsiones que implican la respuesta a cuestionarios muy invasivos sobre comportamientos personales, la obligación de aceptar visitas de inspección en los hogares, un escrutinio exhaustivo de los gastos familiares¹¹ (p. ej., qué artículos se compran con ayudas de alimentos, el detalle

¹⁰ Ver [Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia](#) del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y [Simplificación administrativa](#) de la Xunta de Galicia.

¹¹ Documentación requerida para solicitar la [renta de inclusión social de Galicia](#): “Extracto de movimientos de todas las cuentas bancarias de las que sean titulares cualquiera de las personas que integran la unidad familiar que incluyan los doce meses anteriores a la presentación de la solicitud”.

de cada uno de los movimientos de las cuentas bancarias). Estas previsiones parten de “una construcción moral de la pobreza” desde la “idea de que las personas son pobres porque son perezosas, irresponsables, tienen aversión al trabajo, son promiscuas, etc.” [traducción propia] y son desprovistas de su derecho a la privacidad (Bridges, 2017, pp. 7-8). Esa presunción de irresponsabilidad que late detrás de la supervisión de qué productos son o no de primera necesidad con la revisión de *tickets* de alimentos¹² o de las visitas domiciliarias como seña de identidad de los trabajadores sociales,¹³ por poner dos ejemplos, debe responder a necesidades justificadas de la tramitación de los expedientes, pero no a una presunción sistemática de mal uso o mal comportamiento por defecto.

Tampoco son admisibles trabas procedimentales que suponen trasladar a la tramitación administrativa concepciones ideológicas sobre cómo deben ser los solicitantes o sus modelos de vida y familia, y que los colocan en una situación de desigualdad sin justificación. El hecho de que haya ayudas que excluyen solicitudes de madres monoparentales porque no se acredita documentalmente la (in)existencia de la figura paterna (p. ej., sentencia de divorcio o defunción)¹⁴ o que fijan umbrales aleatorios de edad que no se corresponden con momentos jurídicamente determinantes (p. ej., 23 años para el IMV) podrían ser ejemplos de requisitos que no se compatibilizan con el derecho a la igualdad.

4.3 Organización administrativa para el apoyo a la ciudadanía y la selección de personal cualificado para una nueva Administración

Para cambiar de cultura administrativa es preciso que la reforma parta de una reflexión sobre cómo se organizan los servicios administrativos tanto de atención directa a la ciudadanía como de tramitación y gestión, pero también qué cualificación(es) precisa la Administración para una Administración renovada e igualitaria en el acceso.

La pandemia de la COVID-19 obligó a buscar nuevas formas organizativas para resolver algunas situaciones acuciantes. Aragón ensayó la puesta en marcha de unidades transitorias de apoyo a la gestión. Se trataría de unidades administrativas temporales donde pueden trabajar conjuntamente empleados públicos procedentes de servicios de distintas consejerías con la finalidad de ejecutar una tarea o programa concreto que requiera interdisciplinariedad y la conjunción de esfuerzos concentrados en el tiempo. Esta solución fue consolidada normativamente en el artículo 12 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa¹⁵ de Aragón para la “gestión coordinada de procedimientos” o “la gestión masiva y ocasional de procedimientos” (p. ej., la pandemia, la autorización de una gran instalación industrial, la autorización masiva de instalaciones renovables), y supone una forma de trabajo novedosa que se aparta de las rigideces que marcan las relaciones interdepartamentales.

Los procesos de renovación generacional en el empleo público se están haciendo, en general, rutinariamente sin valorar cuál es el perfil de empleados que necesita la Administración de hoy. Sin embargo, hay experiencias en marcha que caminan en la buena dirección. La Generalitat Valenciana ha lanzado un proceso de cambio en sus procesos selectivos para introducir, en sus pruebas selectivas, exigencias que se apartan del modelo estrictamente memorístico y fundamentalmente jurídico, para valorar también la capacidad de resolución de problemas, trabajo en grupo y otras competencias necesarias para una buena Administración.¹⁶

12 Términos del uso de la tarjeta prepago establecidos por el [Ayuntamiento de Madrid](#): “¿Qué productos pueden adquirirse con la tarjeta? Exclusivamente pueden adquirirse productos básicos y de primera necesidad de alimentación, aseo e higiene. La incorrecta utilización de la tarjeta para la adquisición de otros productos comportará la retirada de la ayuda y, en su caso, la obligación de reintegrar el importe abonado”.

13 Ver [Contra la visita domiciliaria](#) de 13 de febrero 2016 en el blog de Belén Navarro, *Trabajo social y tal*.

14 Ver “[La Comunidad de Madrid deniega la beca comedor a madres solas por no constar el padre en el libro de familia](#)” de 3 de octubre 2023 en *El País*.

15 [Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa](#). (BOE, núm. 66, 18.04.2021, pp. 31172- 31242). [Aragón]

16 [Orden 11/2022, de 27 de octubre, de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública](#), por la que se convocan pruebas selectivas de acceso al cuerpo superior técnico de administración general de la Administración de la Generalitat, A1-01, sector administración general, convocatoria 3/22, turno libre general, personas con diversidad funcional y enfermedad mental, por el sistema de oposición, correspondientes a la oferta de empleo público de 2022 para personal de la Administración de la Generalitat. (DOGV, núm. 9460, 31.10.2022, pp. 56070- 56088).

En una sociedad tan compleja en la que la Administración opera en contextos de incertidumbre es preciso actuar en dos planos. Por un lado, como ha estudiado extensamente Esteve Pardo (2009), reconstruyendo la forma de tomar decisiones jurídicas en la incertidumbre, que es fundamentalmente a través de presunciones. En materia de empleo público, incidiendo en la selección de personal con las capacidades necesarias científicas y técnicas para evitar externalizar de forma generalizada cómo actuar en esos contextos.

4.4 E-Administración para el 99 %

La Administración electrónica puede facilitar el acceso y agilizar la resolución de los procedimientos administrativos. Sin embargo, existen prácticas muy desiguales en el uso de las potencialidades de simplificación que aportan. La Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Dirección General de Tráfico han realizado un significativo esfuerzo de simplificación de trámites (p. ej., elaboración de borradores de autoliquidación que solo precisan confirmación, pagos electrónicos, comunicación a móviles, servicios de apoyo telefónico) y acortamiento de plazos que muestran que, si se quiere, se puede hacer una Administración más ágil y que se esfuerza para conseguir sus fines. Precisamente por eso, parece claro que no existe una suerte de dificultad intrínseca u obstáculos insalvables para hacerlo en ámbitos en que se pone en riesgo el ejercicio de derechos ligados al bienestar de las personas y no tan solo en los que tienen una dimensión recaudatoria evidente.

La excesiva complejidad de los procedimientos, además, es un factor disuasorio y una causa de *non-take up* (AIREF, 2022, p. 66; United Nations, 2020). Ese efecto disuasorio tiene especial incidencia en las personas o colectivos con más vulnerabilidad, por lo que precisamente en este tipo de procedimientos es donde los esfuerzos de simplificación deben ser más incisivos y las ventajas que ofrece la interoperabilidad tendrían que tender hacia la documentación 0 por parte de los solicitantes. En ese sentido, la reciente ayuda de 200 euros a personas físicas con bajos ingresos (RDL 11/2022, de 25 de junio) gestionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria sin necesidad de adjuntar documentación a la solicitud podría ser un ejemplo.¹⁷ En el polo opuesto encontramos procedimientos, como los de reconocimiento de dependencia o de rentas de inserción, donde las Administraciones competentes imponen a los solicitantes una sobrecarga procedimental que podría evitarse con una mera autorización de consulta de datos que, en gran medida, ya obran en manos de las Administraciones y deberían ser interoperables (p. ej., informes médicos, sociales, empadronamiento, convivencia, ingresos).¹⁸

La generalización indiscriminada de la obligación de relación electrónica con las Administraciones no es acorde con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.¹⁹ Mantener sin cobertura jurídica habilitante en buena parte de las oficinas administrativas la cita previa obligatoria generalizada, introducida con motivo de la COVID-19, es contrario a la ley, dificulta el acceso de las personas con menos aptitudes digitales y ha generado prácticas corruptas de mercadeo de citas o una externalización en las gestorías administrativas de trámites que cualquier ciudadano debería poder hacer por sí mismo. También es contraria a las previsiones relacionadas con el derecho a relacionarse electrónicamente la obligación de descargar el impreso de solicitud necesario para iniciar procedimientos (Cotino, 2017). Hay una parte relevante de la ciudadanía que no dispone de dispositivos electrónicos o impresoras o que no sabe manejarse en entornos digitales, por lo que incluso esa obligación puede suponer un factor de desigualdad. Menos aún se cohonesta con el derecho a relacionarse de modo no telemático los procedimientos íntegramente telemáticos que afectan indiscriminadamente a todo tipo de ciudadanos²⁰ sin que reglamentariamente se motive de forma suficiente “que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios” (art. 14.3 Ley 39/2015) para imponer esa obligación. En ese sentido es elocuente la reciente STS 3295/2023 - ECLI:ES:TS:2023:3295 que fija como doctrina casacional:

¹⁷ Ver las [preguntas frecuentes](#) de la ayuda de 200 euros a personas físicas con bajos ingresos.

¹⁸ Ver los trámites para solicitar el [Reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la comunidad autónoma de Galicia](#) y la [Renta de inclusión social de Galicia \(RISGA\)](#).

¹⁹ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#). (BOE, núm. 236, 02.10.2015, pp. 89343-89410).

²⁰ En Madrid, por ejemplo, es la vía exclusiva para la [matriculación de alumnado en centros educativos](#): “La opción de presentar la solicitud de admisión de manera telemática facilita y agiliza el proceso, así como el acceso al seguimiento e información sobre su desarrollo siendo la solicitud dirigida al primer centro incluido en la solicitud”.

que no es ajustada a Derecho la imposición a los obligados tributarios de relacionarse electrónicamente con la Administración, recogida en la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, pues se establece de manera general para todos los obligados tributarios sin determinar los supuestos y condiciones que justifiquen, en atención a razones de capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, que se imponga tal obligación, que constituye una excepción al derecho de los ciudadanos a ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento, reconocido en el art. 96.2 LGT.

El despliegue de la Administración electrónica sin servicios de apoyo obligatorios especializados puede constituir un obstáculo. Además de que las previsiones del artículo 12 de La ley 39/2015 se hagan efectivas y generalizadas, las soluciones ensayadas por algunas comunidades autónomas en la legislación de vivienda con servicios de apoyo especializados en materias sensibles (arts. 32-33 Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Illes Balears)²¹ o, directamente, con tramitación a cargo de la propia Administración o de entidades del tercer sector pueden paliar ese problema (Quintía, 2022, p. 57). En esa dirección es significativo el énfasis que ha puesto la [Recomendación \(UE\) 2023/2407 de la Comisión de 20 de octubre de 2023](#) sobre la pobreza energética a la cualificación de los trabajadores sociales y asesoramiento especializado que permita evitar esa brecha con medidas específicas que eviten la estigmatización y lleguen a esos colectivos.

Finalmente, las exigencias de seguridad de la identificación de la ciudadanía en los procedimientos electrónicos deben ser revisadas. La experiencia desplegada por la Generalitat de Cataluña durante la COVID-19 de flexibilización de los mecanismos de identificación y firma (Burgués y Molina, 2022) recogida en una primera Resolución PDA/867/2020, de 14 de abril, de la Secretaría de Administración y Función Pública, por la que se establecen criterios excepcionales para el uso de los sistemas de identificación y firma electrónica en el transcurso de la vigencia del estado de alarma decretado debido a la pandemia de COVID-19,²² posteriormente retocada a medida que se volvía a la normalidad, podría mostrar el camino para mejorar un punto que, sin duda, es un obstáculo para la relación con las Administraciones de una parte importante de la población.

4.5 Simplificación procedimental también para la gente corriente

La generalización de las declaraciones responsables y la sustitución de las autorizaciones previas por comprobaciones *ex post* que se ha producido esencialmente en relación con las actividades económicas podría señalar otro camino de mejora. Es habitual que, en procedimientos sencillos o de poca cuantía, las cargas documentales que se imponen a los interesados sean intensas y en muchos casos inasumibles. Las Administraciones podrían operar con una lógica de confianza en que las personas que precisan de una decisión administrativa en asuntos de poca entidad, pero que muchas veces suponen la garantía del bienestar de esa ciudadanía, pudieran tramitarlos mediante declaraciones responsables que acompañarían a las solicitudes; y solo posteriormente a la concesión, si la Administración no dispusiera de otros medios de comprobación, solicitaría a aquellos que resulten beneficiarios la documentación precisa.

También es preciso generalizar, de verdad, el silencio positivo para obligar a la Administración a ser especialmente diligente con los derechos de las personas más desfavorecidas. Por otra parte, los plazos extensos de resolución son inadmisibles singularmente cuando abordan la atención a situaciones de severa pobreza, vulnerabilidad o personas de avanzada edad. Resulta paradójico que la Administración sea consciente de los daños que ocasionan sus dilaciones y se autoimponga el reconocimiento de responsabilidad patrimonial por los retrasos en su actuación cuando afecta a grandes operadores económicos,²³ pero que descuide hasta límites intolerables el deber de resolver en plazo y fije plazos ajustados a la entidad de los procedimientos en circunstancias que afectan a la dignidad humana.

21 [Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Illes Balears](#). (BOE, núm. 169, 13.07.2018, pp. 70582-70629).

22 [Resolución PDA/867/2020, de 14 de abril, de la Secretaría de Administración y Función Pública, por la que se establecen criterios excepcionales para el uso de los sistemas de identificación y firma electrónica en el transcurso de la vigencia del estado de alarma decretado debido a la pandemia de COVID-19](#). (DOGC, núm. 8116, 14.04.2020).

23 Ver “[La Xunta indemnizar a las industrias si tarda más de un año en dar la licencia](#)” de 8 de octubre 2023 en *La Voz de Galicia*.

Los plazos muy extensos para resolver también pueden ser disuasorios en términos económicos (p. ej., las ayudas de renovación energética de edificios que implican desembolsar una fuerte suma inasumible para rentas bajas, como señala la Recomendación UE 2023/2407 considerando 30). En relación con colectivos más desfavorecidos, podría ser oportuno arbitrar procedimientos no competitivos permanentemente abiertos con crédito ampliable que permitan atender sin dilación las solicitudes, sobre todo para situaciones de emergencia.

Por otra parte, es posible actuar revisando la imposición de requisitos discriminatorios, innecesarios o exigidos en momentos inadecuados para el acceso a servicios o el disfrute de prestaciones públicas. La imposición de requisitos de antigüedad en la inscripción en registros o en el padrón (Ponce Solé y Orio Sallent, 2022), de incompatibilidad con otras ayudas en personas en situación de necesidad extrema o de imposibilidad de solicitud para quien tenga deudas, incluso mínimas, con las arcas públicas no debería ser introducida mecánicamente en las disposiciones reguladoras, sino ser objeto de una reflexión sobre las consecuencias que tienen en el acceso a las prestaciones o subvenciones públicas para quien más lo necesita.

En cierto modo, la tramitación de los fondos Next Generation muestra como los *parches* normativos que se articulan para garantizar su ejecución señalan el camino de cambios procedimentales para el 99 % (Nogueira López, 2023). El legislador realiza una serie de excepciones al régimen jurídico aplicable que son ilustrativas de los puntos negros del día a día de la gestión administrativa. Se establecen “especialidades en materia de gestión de subvenciones” (Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia)²⁴ para los grandes operadores económicos que van a movilizar estos cuantiosos fondos europeos, dichas especialidades inciden en su agilización temporal, flexibilización de la justificación económica y elevación de umbrales de incumplimientos de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. La tramitación de urgencia, la unificación de la publicación de las bases y la convocatoria y la supresión de diversos informes van encaminadas a una resolución más rápida. La posibilidad de otorgar subvenciones de concurrencia no competitiva pudiendo “dictar las resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes, una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia de la situación o actuación subvencionable y el cumplimiento del resto de requisitos exigidos, hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria” (art. 62) o, incluso, sin crédito disponible a la par que se tramita la modificación presupuestaria (art. 64) es justamente una de las buenas prácticas que sería interesante para actuar ante situaciones de urgencia (desahucios, atención a víctimas de violencia de género...). Sin olvidar la elevación del umbral económico para la acreditación de que se encuentran al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, o la posible exención “de la obligación de presentar aquellas facturas que tengan un importe inferior a 3.000 euros” (art. 63) que contrasta poderosamente con el control escrupuloso al que se someten, por ejemplo, los gastos de compra de las ayudas para necesidades básicas a personas vulnerables.

5 Conclusiones

La confluencia de factores sociales, de relevo generacional, tecnológicos y políticos sitúan a las Administraciones en un punto de inflexión que exige una reforma administrativa en profundidad. La inexistencia de evaluaciones sistemáticas sobre la efectividad de las políticas públicas impide dimensionar el alcance de las ineficiencias administrativas apuntadas en este trabajo, pero los estudios puntuales disponibles, la jurisprudencia existente en relación con los asuntos que eventualmente se someten a control judicial y la recurrente información en los medios indican que los problemas son variados y con causas diversas. Por ello hemos sostenido que la reforma para el 99% debe ser estructural y que no se soluciona tan solo con retoques procedimentales, con alfabetización digital o externalizando puntualmente la tramitación de procedimientos con encomiendas de gestión.

Aunque la lógica desreguladora esté detrás de una parte de los problemas señalados (la degradación y reducción del empleo público, las estrategias paralizantes de la actuación administrativa o la descompensada política de mejora regulatoria), existen también raíces históricas propias que confluyen en esa misma dirección. El

²⁴ [Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#). (BOE, núm. 341, 31.12.2020, pp. 126733-126793).

acento en las garantías jurisdiccionales *frente* a la actuación de la Administración, propio de nuestro derecho administrativo de origen forense, frente a una construcción dogmática que podría haber tenido una impronta más centrada en pensar en una Administración que satisfaga con agilidad intereses generales, ha descuidado un tratamiento doctrinal que prime el estudio de esos puntos donde la igualdad de todos y todas ante la actuación administrativa sea efectiva.

(Re)construir ese sistema de garantías requiere actuar en el plano de los derechos fundamentales, de los mecanismos de diseño y medición de la actuación administrativa, en la organización administrativa y la cualificación y el reclutamiento de personal adaptado para esos retos, y en la mejora procedimental en una Administración que ya debe generalizar el uso de nuevas tecnologías. En ese carácter estructural está la dificultad del reto, pero, sin esa dimensión, la igualdad real de la ciudadanía se verá comprometida.

Referencias

- Alamillo Domingo, Ignacio. (2017). La regulación de la tecnología: la superación del modelo papel como elemento de transformación digital innovadora. En Isaac Martín Delgado (dir.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho* (pp. 79-130). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Álvarez Robles, Tamara. (2022). Las garantías de los derechos fundamentales en y desde la red: El contexto español: consideración especial del contexto español. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 11(1), 5-40. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2022.60197>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2022). *1.ª Opinión. Ingreso Mínimo Vital*.
- Ayala Cañón, Luis, Laparra Navarro, Miguel, y Rodríguez Cabrero, Gregorio (coord.). (2022). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.
- Bagley, Nicholas. (2019). [The Procedure Fetish](#). *Michigan Law Review*, 118(3), 345-401.
- Bernick, Evan D. (2023). [Movement Administrative Procedure](#). *Notre Dame Law Review*, 98.
- Bridges, Khiara M. (2017). *The Poverty of Privacy Rights*. Stanford Law Books.
- Boto Álvarez, Alejandra. (2023). Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital. *Documentación Administrativa*, 10, 40-58. <https://doi.org/10.24965/da.11200>
- Burgués Pascual, Anna Maria, y Molina Chércoles, Ruth. (2021). Efectes de la declaració de l'estat d'alarma en el funcionament electrònic de l'Administració. *Revista Directum*, 8, 71-95.
- Canals Atmeller, Dolors (ed.). (2016). *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*. Documenta Universitaria.
- Capano, Giliberto, y Mukherjee, Ishani. (2020). Policy design and non-design: discerning the content of policy packaging, patching, stretching and layering. En Giliberto Capano y Michael Howlet (eds.), *A modern guide to Public Policy* (pp. 204-221). Edgar Elgar.
- Carmona Cuenca, Encarnación. (1994). El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 54, 265-285.
- Costas, Elena, Ferrer, Cristina, y Ponce, Juli. (2022). [El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales. Una perspectiva conductual](#). Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.

- Cotino Hueso, Lorenzo. (2017). El derecho y deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC): asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC). En Eduardo Gamero Casado (dir.), Severiano Fernández Ramos (coord.) y Julián Valero Torrijos (coord.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público* (vol. I, pp. 475-531). Tirant lo Blanch.
- Defensor del Pueblo. (2022). [Informe anual 2022](#).
- Defensor del Pueblo Andaluz. (2020). [Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia](#).
- Esteve Pardo, José. (2009). *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Marcial Pons.
- Ferrajoli, Luigi. (2016). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta.
- Fitch-Roy, Oscar, Benson, David, y Monciardini, David. (2020). Going around in circles? Conceptual recycling, patching and policy layering in the EU circular economy package. *Environmental Politics*, 29(6), 983-1003. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1673996>
- García Ureta, Agustín. (2016). Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 54, 3-36. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00085>
- Gómez Fernández, Diego. (2022, 8 de octubre). [La cita previa obligatoria en las Administraciones Públicas. Es de Justicia](#).
- González García, Julio V. (2021). El Derecho Administrativo y la gestión pública. *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, 1, 63-84.
- Hibou, Béatrice. (2020). *La burocratización del mundo en la era neoliberal*. Dado Ediciones.
- Iglesias Vilas, Marisa. (2022). ¿El control de racionalidad procedimental como forma de deferencia? Proceso y contenido en la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Político*, 114, 215-244. <https://doi.org/10.5944/rdp.114.2022.34149>
- Instituto Nacional de Estadística. (2022, 29 de noviembre). [Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación \(TIC\) en los Hogares. Año 2022](#) [Comunicado de prensa].
- Jiménez Asensio, Rafael. (2020). [El \(inaplazable\) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020](#). *Anuario de Derecho Municipal 2019*, 13, 85-131.
- Jiménez Asensio, Rafael. (2021). El marco regulador del teletrabajo en la Administración pública y las entidades de su sector público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 4, 18-39. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.01>
- León, Margarita, y Maestripieri, Lara. (2022). Presentation. Who Benefits from childcare expansion? Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care. *Papers: revista de sociología*, 107(3), 1-11. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3124>
- Mesa, Sara. (2019). *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*. Anagrama.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. (2014). [Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado](#).
- Moreu Carbonell, Elisa. (2020). [Nuestro lenguaje: el giro lingüístico del derecho](#). *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 313-362.

- Nieto, Alejandro. (1975). [La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo](#). *Revista de Administración Pública*, 76, 9-30.
- Nieto, Alejandro. (1986). *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Nogueira López, Alba. (2020). Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda. En Natalia Paleo Mosquera (dir.), *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente* (213-244). Tirant lo Blanch.
- Nogueira López, Alba. (2023) ¿El fin justifica los medios? Subvenciones y protección de personas vulnerables. En Eduardo Gamero Casado y Lucía Alarcón Sotomayor (coords.), *20 años de la Ley General de Subvenciones* (pp. 293-301). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prodigioso Volcán. (2021, 11 de noviembre). [¿Habla claro la Administración a los públicos vulnerables? II Radiografía del lenguaje administrativo en España](#) [Vídeo]. YouTube.
- Ponce Solé, Juli. (2013). *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ponce Solé, Juli, y Orió Sallent, Amaya. (2022). [El derecho a ser empadronado y la buena administración. Legalidad, políticas públicas y buenas prácticas](#). Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD).
- Pisarello, Gerardo. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Trotta.
- Prieur, Michel, y Bastin, Christophe. (2022). *Midiendo la efectividad del derecho ambiental. Indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible*. Peter Lang.
- Primrose, David. (2017). The Subjectification of *Homo Economicus* in Behavioural Economics. *Journal of Australian Political Economy*, 80, 88-128.
- Quintía Pastrana, Andrei. (2022). *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*. Aranzadi.
- Ramió, Carles, y Salvador, Miquel. (2018). Relevo intergeneracional y procesos selectivos: ¿cómo puede la Administración Pública captar talento joven? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, Extra 2*, 156-171.
- Ranchordás, Sofia. (2022). Empathy in the Digital Administrative State. *Duke Law Journal*, 71(6), 1341-1389.
- Rodríguez de Santiago, José María. (2021). *Cass R. Sunstein y Adrian Vermeule: Law and Leviathan. Redeeming the Administrative State* [Reseña]. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 56, 404-411.
- Stiglitz, Joseph E. (2012). [Democracia y desigualdad: del 1%, por el 1%, para el 1%](#). *Política Exterior*, 26(150), 34-40.
- Sunstein, Cass R., y Vermeulen, Adrian. (2015). Libertarian Administrative Law. *University of Chicago Law Review*, 82(1), 393-473.
- Tejedor Bielsa, Julio. (2021). El impulso a la simplificación administrativa en Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 57, 191-220.
- Tushnet, Mark. (2008). *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton University Press.
- United Nations. (2020, 7 de febrero). [Statement by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, on his visit to Spain, 27 January – 7 February 2020](#).

- Valero Torrijos, Julián. (2018). La tramitación del procedimiento administrativo por medios electrónicos. En Marcos Almeida Cerredá (dir.), Luis Míguez Macho (dir.) y Carla Casanueva Muruáis (coord.), *La actualización de la Administración electrónica*. Andavira.
- Van den Abeele, Éric. (2014). [*The EU's REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness?*](#) European Trade Union Institute.
- Van den Abeele, Éric. (2019). [*The European Union versus the Better Regulation Agenda. Why the outcome depends on a paradigm shift.*](#) European Trade Union Institute.