

PLAN NACIONAL DE DIGITALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN E²

Una Administración moderna, eficiente y al servicio real del ciudadano.
Ningún trámite que pueda hacerse online debería requerir presencia física.

- | | | |
|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| ✓ Identidad digital única | ✓ Ventanilla única digital | ✓ Interoperabilidad real |
| ✓ El ciudadano no repite datos | ✓ Administración proactiva | ✓ Neutralidad tecnológica |
| ✓ Inclusión digital garantizada | ✓ Ciberseguridad y privacidad | ✓ Evaluación permanente |

*"La mejor Administración no es la que más funcionarios tiene,
sino la que mejor sirve al ciudadano con los recursos disponibles."*

■■ ESPAÑA EFICIENTE (E²)

POLICY BRIEF | Plan Nacional de Digitalización y Modernización de la Administración E²

1. Resumen Ejecutivo | 2. Diagnóstico | 3. ¿Por qué ahora?

1. RESUMEN EJECUTIVO

La Administración Pública española ha realizado avances importantes en digitalización, pero sigue presentando brechas significativas respecto a los países más avanzados de Europa. Millones de ciudadanos y empresas siguen enfrentando trámites presenciales innecesarios, duplicidad de información, falta de interoperabilidad entre administraciones y una experiencia digital fragmentada y poco intuitiva.

El Plan E² propone transformar la Administración en un sistema proactivo, interoperable y centrado en el ciudadano — donde el Estado usa de forma inteligente la información que ya posee para simplificar la vida de las personas.

2. DIAGNÓSTICO — BRECHAS DEL SISTEMA ACTUAL

PROBLEMA	DESCRIPCIÓN
Fragmentación digital	Cada ministerio, CCAA y EELL tiene sus propios sistemas sin interoperabilidad real.
Duplicidad de información	El ciudadano aporta los mismos datos varias veces a distintas administraciones.
Trámites presenciales innecesarios	Muchos procedimientos siguen requiriendo presencia física cuando podrían ser 100% digitales.
Brecha digital	Colectivos vulnerables excluidos de los beneficios de la digitalización sin alternativas adecuadas.
Falta de proactividad	El ciudadano debe solicitar lo que le corresponde, en lugar de recibirlo automáticamente.
Ciberseguridad insuficiente	Sistemas críticos con vulnerabilidades y sin planes de continuidad homogéneos.
Resistencia al cambio	Cultura administrativa orientada al procedimiento más que al resultado y al servicio.

3. ¿POR QUÉ ACTUAR AHORA?

Tecnología madura	La identidad digital, la firma electrónica, la IA supervisada y la interoperabilidad ya son herramientas disponibles.
Fondos europeos	El Plan de Recuperación (MRR) y los Fondos FEDER financian específicamente la transformación digital pública.
Marco legal existente	Las Leyes 39/2015 y 40/2015 ya establecen la digitalización como principio de actuación administrativa.
Competencia internacional	Los países más avanzados digitalmente atraen más inversión, generan más empleo y ofrecen mejores servicios.
Demanda ciudadana	Los ciudadanos esperan de la Administración la misma experiencia digital que ya tienen con el sector privado.

4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

1	Digitalizar el 95% de los trámites administrativos en un plazo de 5 años.
2	Implantar la identidad digital única para todos los ciudadanos.
3	Garantizar la interoperabilidad real entre todas las administraciones públicas.
4	Eliminar la duplicidad de datos: el ciudadano no repite información que el Estado ya posee.
5	Transformar la Administración en proactiva: que ofrezca lo que corresponde sin que se pida.
6	Garantizar la inclusión digital: nadie excluido por razones tecnológicas o de brecha digital.
7	Reforzar la ciberseguridad de todos los sistemas críticos de la Administración.
8	Reducir en un 50% los tiempos medios de tramitación en los procedimientos más frecuentes.
9	Evaluar permanentemente mediante indicadores objetivos, públicos y verificables.

5. PRINCIPIOS RECTORES

El ciudadano en el centro	Neutralidad tecnológica	No repetición de datos	Inclusión digital
Diseñado desde las necesidades reales, no desde la burocracia.	Sin dependencia de un proveedor. Tecnología al servicio del Estado.	El Estado usa lo que ya sabe. El ciudadano no repite.	Canales alternativos siempre disponibles.
Seguridad y privacidad	Transparencia	Proactividad	Evaluación permanente
RGPD, LOPDGDD y ENS en todo momento.	Auditorías públicas e indicadores verificables.	La Administración actúa sin esperar a que el ciudadano solicite.	Resultados medibles. Mejora continua.

6. LAS SIETE MEDIDAS PRINCIPALES

1. Identidad Digital Única	Un solo identificador seguro para todos los servicios públicos digitales. Compatible con eIDAS europeo. Accesible desde móvil, ordenador y tarjeta física.
2. Ventanilla Única Digital	Punto de acceso único a todos los trámites con cualquier administración. Sin importar qué organismo es competente, el ciudadano entra por un solo portal.
3. Interoperabilidad Real	Plataforma nacional de intercambio de datos entre AGE, CCAA y EELL. El ciudadano no repite información que ya obra en poder de cualquier administración.
4. Administración Proactiva	El Estado detecta automáticamente derechos y beneficios que corresponden al ciudadano y los comunica o tramita sin que este tenga que solicitarlos.
5. Digitalización de Trámites	Plan escalonado de digitalización completa de los 100 trámites más frecuentes en los primeros 2 años, ampliable al 95% del total en 5 años.
6. Ciberseguridad Reforzada	Cumplimiento obligatorio del ENS en todos los sistemas críticos. Centro Nacional de Respuesta a Incidentes. Planes de continuidad auditados.
7. Inclusión Digital Garantizada	Atención presencial, telefónica y asistida para quienes lo necesiten. Programas de alfabetización digital para mayores y colectivos vulnerables.

■■ ESPAÑA EFICIENTE (E²)

POLICY BRIEF | Plan Nacional de Digitalización y Modernización de la Administración E²

7. Comparativa Internacional — Los Mejores Modelos del Mundo

7. COMPARATIVA INTERNACIONAL

Los países más avanzados en digitalización del Estado comparten tres elementos clave: **identidad digital única, interoperabilidad real entre administraciones y la filosofía de que el ciudadano no repite datos que el Estado ya posee**. Exactamente el modelo que propone España E².

PAÍS	MODELO Y HERRAMIENTAS	ENSEÑANZA CLAVE
■■ Estonia (Referente mundial)	X-Road: interoperabilidad total entre administraciones. e-ID única. 99% de trámites online. Voto electrónico. Solo 3 actos requieren presencia física: matrimonio, divorcio y compraventa de inmuebles.	La interoperabilidad es la base de todo. Un ciudadano nunca repite información que el Estado ya tiene. Funciona desde 2001.
■■ Dinamarca	NemID/MitID: identidad digital única obligatoria para acceder a todos los servicios públicos y bancarios. Digitalización del 100% de comunicaciones entre ciudadano y Estado.	La identidad digital única y obligatoria elimina la fragmentación. La simplicidad del acceso es determinante para la adopción masiva.
■■ Singapur	SingPass: un solo acceso para 2.000 servicios digitales. MyInfo: el ciudadano autoriza al Estado a compartir sus datos entre organismos. Sin formularios duplicados.	El control del ciudadano sobre sus propios datos, combinado con la interoperabilidad, es la clave de la confianza y la eficiencia.
■■ Portugal (Referente ibérico)	Cartão de Cidadão + Chave Móvel Digital. ePortugal: ventanilla única digital. Atributos digitales compartidos entre administraciones sin solicitud previa del ciudadano.	El referente más aplicable directamente a España por proximidad cultural, jurídica e institucional. Resultado: reducción del 40% de los tiempos de tramitación.
■■ Reino Unido	GOV.UK: ventanilla única diseñada con metodología centrada en el usuario. GDS (Government Digital Service): equipo especializado en transformación digital con metodología ágil.	La clave es el diseño centrado en el ciudadano, no en los procesos internos. Equipos especializados con autonomía para transformar servicios.
■■ Corea del Sur	Sistema nacional integrado: un solo portal para todos los servicios. Declaración fiscal automática. Certificados emitidos en tiempo real. Expediente digital único del ciudadano.	La automatización de la declaración fiscal y la emisión instantánea de certificados son metas alcanzables a corto plazo para España.

PATRÓN COMÚN EN TODOS LOS LÍDERES MUNDIALES:

- ✓ Identidad digital única para todos los servicios.
- ✓ Interoperabilidad real entre todas las administraciones.
- ✓ El ciudadano no repite datos que el Estado ya posee.
- ✓ Diseño centrado en el usuario, no en los procesos internos.
- ✓ Equipos especializados con autonomía real para transformar.
- ✓ Canales alternativos para quien no puede o no quiere lo digital.

8. BENEFICIOS — CIUDADANOS, EMPRESAS Y ADMINISTRACIÓN

CIUDADANÍA	EMPRESAS	ADMINISTRACIÓN	ECONOMÍA
Menos trámites y desplazamientos	Menos burocracia	Mayor eficiencia operativa	Más competitividad
Atención disponible 24/7	Trámites más rápidos	Reducción de costes	Más atracción de inversión
Menos errores e incidencias	Integración con sistemas privados	Mejor planificación	Más confianza institucional
Proactividad — recibe lo que le corresponde	Menos duplicidades	Más transparencia	Mayor productividad
Mayor confianza en las instituciones	Mejor experiencia digital	Personal enfocado en tareas de valor	Reducción de economía sumergida

9. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Art. 103 CE	La Administración debe actuar con eficacia y servir objetivamente al interés general.
Art. 105 CE	Derecho de los ciudadanos a acceder a la información administrativa.
Art. 9.3 CE	Seguridad jurídica y publicidad de las normas.
Art. 18.4 CE	Protección de datos personales en el uso de la informática.
Ley 39/2015	Procedimiento Administrativo Común: digitalización, sede electrónica y notificaciones digitales.
Ley 40/2015	Régimen Jurídico del Sector Público: interoperabilidad y sistemas de información compartidos.
Ley 11/2007	Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos: base del derecho a relacionarse digitalmente.
ENS — RD 311/2022	Esquema Nacional de Seguridad: obligatorio para todos los sistemas de la Administración.
ENI — RD 4/2010	Esquema Nacional de Interoperabilidad: base técnica para el intercambio de datos entre administraciones.
RGPD / LOPDGDD	Protección de datos. Marco europeo y nacional aplicable a todos los sistemas digitales públicos.
Reglamento eIDAS	Identidad digital y firma electrónica. Base de la identidad digital única compatible con Europa.
Reglamento eIDAS 2 (UE) 2024/1183	Marco europeo de Identidad Digital: cartera de identidad digital europea (EUDI Wallet). España debe implementarla antes de 2026.
Plan de Recuperación (MRR)	Fondos Next Generation EU disponibles para digitalización pública.
Ley 19/2013	Transparencia, acceso a la información y buen gobierno: obligaciones de publicidad activa.

10. INDICADORES DE ÉXITO

CATEGORÍA	INDICADOR	META
Digitalización	% de trámites disponibles 100% online	95% en 5 años

Tiempo	Reducción del tiempo medio de tramitación	-50% en 3 años
Duplicidad	% de datos no repetidos entre administraciones	>80% en 4 años
Adopción	% ciudadanos con identidad digital activa	>70% en 5 años
Satisfacción	Índice de satisfacción con los servicios digitales	>7,5/10 anual
Ciberseguridad	% sistemas críticos con ENS certificado	100% en 3 años
Inclusión	% ciudadanos con acceso asistido garantizado	100%
Ahorro	Reducción de costes administrativos por trámite	-30% en 5 años

11. ¿Sería Necesaria una Ley Marco E²?

11. ¿SERÍA NECESARIA UNA LEY MARCO E²?

Esta es una de las preguntas más importantes del ecosistema España E². La respuesta es: **sí, probablemente sería necesaria**, y por razones jurídicas y estratégicas muy sólidas.

¿Por qué sería necesaria?

1	Coordinación multinministerial	Las medidas del ecosistema E² afectan simultáneamente a múltiples ministerios, CCAA y EELL. Sin un instrumento jurídico transversal, cada reforma va por separado con riesgo de incoherencia, contradicción normativa y falta de continuidad.
2	Rango normativo adecuado	Propuestas como GIF-ROC, la estructura de 9 ministerios o el FNRD necesitan rango de Ley Orgánica o Ley Ordinaria para tener plena eficacia jurídica y vincular a todas las administraciones.
3	Política de Estado más allá de legislaturas	Sin una Ley Marco, cada gobierno puede revertir o ignorar las reformas anteriores. Una Ley Marco con mayoría cualificada garantiza la continuidad independientemente de los ciclos políticos.
4	Coherencia del ecosistema	El ecosistema E² tiene más de 40 Policy Briefs interconectados. Una Ley Marco los articula en un sistema coherente con jerarquía normativa clara y mecanismos de evaluación obligatorios.
5	Referentes internacionales	Estonia tiene el Digital State Act. Francia la Loi de Modernisation de l'État. Singapur el Digital Government Blueprint. Los países líderes tienen marcos legales que dan estabilidad y continuidad a sus transformaciones.

¿Qué cubriría la Ley Marco E²?

Principios de eficiencia pública	Marco de evaluación permanente	Coordinación institucional	Agenda digital del Estado
Eficiencia, transparencia, evaluación y servicio al ciudadano como principios vinculantes.	Toda política pública relevante sujeta a indicadores, revisión y rendición de cuentas obligatoria.	Mecanismos obligatorios de coordinación entre AGE, CCAA y EELL.	Digitalización, interoperabilidad e identidad digital como derechos y obligaciones.
Estructura de 9 ministerios	FNRD y deuda	GIF-ROC	Carta de Responsabilidad
Estabilidad ministerial con LO. Fin de proliferación.	Fondo de reducción de deuda con destino finalista protegido.	Base legal para la digitalización fiscal integral.	Obligaciones éticas superiores para representantes públicos.

¿Qué rango normativo necesitaría?

TIPO	CONTENIDO	MAYORÍA
Ley Orgánica (LO)	Estructura ministerial básica, estabilidad institucional, derechos y deberes de los representantes públicos.	Mayoría absoluta del Congreso
Ley Ordinaria	Marco de evaluación de políticas públicas, GIF-ROC, FNRD, digitalización e interoperabilidad.	Mayoría simple
Ley de Presupuestos	Dotaciones al FNRD y asignaciones anuales para el Plan de Digitalización.	Mayoría simple

Compatibilidad constitucional

Art. 97 CE	El Gobierno dirige la Administración — la Ley Marco delimita cómo debe hacerlo.
Art. 103 CE	La Administración sirve objetivamente al interés general — la Ley Marco lo operativiza.
Art. 149.1.18 CE	El Estado tiene competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
Art. 9.3 CE	Seguridad jurídica — la Ley Marco proporciona estabilidad normativa al ecosistema E².

La Ley Marco E² no sería una ley ideológica. Sería una ley de método: establece cómo debe funcionar, coordinarse y evaluarse la Administración, con independencia del color político del gobierno de turno. Igual que una Constitución fija las reglas del juego, la Ley Marco E² fijaría las reglas de la buena gestión pública.

■■ ESPAÑA EFICIENTE (E²)

POLICY BRIEF | Plan Nacional de Digitalización y Modernización de la Administración E²

Conclusiones y Visión de Futuro

CONCLUSIONES Y VISIÓN DE FUTURO

La digitalización de la Administración no es un fin en sí mismo. Es el medio para construir una relación más justa, eficiente y transparente entre el Estado y los ciudadanos. Los países que lideran la digitalización pública no son los que más tecnología han comprado, sino los que mejor han entendido que la tecnología debe estar al servicio de las personas, no al revés.

España dispone de la infraestructura técnica, el marco legal y los fondos europeos necesarios para dar este salto. Solo falta la voluntad de hacerlo con coherencia, continuidad y un modelo claro que trascienda las legislaturas.

100 trámites más frecuentes 100% digitales. Identidad digital única operativa. Interoperabilidad básica entre AGE y CCAA.	95% de trámites digitalizados. El ciudadano no repite datos. Administración proactiva en derechos básicos.	España entre los 5 países europeos más avanzados en digitalización pública. Ley Marco E² en vigor.

Una Administración moderna no pide varias veces la misma información. Sabe lo que sabe, usa lo que tiene y actúa en beneficio del ciudadano sin que este tenga que pedírselo. Ese es el modelo E². Y está al alcance de España.

"La mejor Administración no es la que más funcionarios tiene, sino la que mejor sirve al ciudadano con los recursos disponibles."